Meilleure exécution des programmes

Système judiciaire

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

LE SYSTÈME JUDICIAIRE

Rapport du Groupe d'étude
au Groupe de travail chargé
de l'examen des programmes

Novembre 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/19-1985F au Canada: 25,00 $
ISBN 0-660-91643-6 à l'étranger: 30,00 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE 1

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE 9

APERÇU 13

SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS DE RECHERCHE 29

La coordination de la recherche, du développement et de l'élaboration des politiques 29

EXAMEN DES PROGRAMMES

Fonds de la réforme du droit pénal 41
Fonds des droits de la personne 52
Projets spéciaux d'aide juridique 60
Subvention au Conseil canadien de la documentation juridique 67
Bourses d'études Duff-Rinfret 76
Fonds de la consultation et du développement 81
Subvention versée à l'Institut canadien du droit des ressources 87
Subvention versée à l'Académie de droit international de La Haye 90
Subvention versée au British Institute of International and Comparative Law 92
Subvention versée à la Commission internationale de juristes 95
Subvention à la recherche - Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada 97
Dépenses administratives - Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada 101
Association canadienne des juges de cours provinciales 106
Contribution versée à la Société canadienne des sciences judiciaires 109
Subvention versée à l'Association canadienne des chefs de police 112

Été Canada - Programme d'emploi d'été pour étudiants 115
Programme de recherche en justice pénale 117
Programme de projets novateurs 122
Programme de contributions de base aux centres de recherche en droit pénal 129
Fonds de recherche non sollicités 137
Programme de subventions et de contributions de base aux organismes bénévoles d'envergure nationale qui oeuvrent dans le domaine de la justice pénale 143
Programme d'emploi 148
Programme des publications 152
Centre national de documentation sur les victimes 156
Bibliothèque du ministère 161
Activités du Centre de consultation 167
Droits de la personne 173
Centre canadien de la statistique juridique 177

PROGRAMMES EN MATIÈRE DE JUSTICE 185

Services juridiques 185
Attributions du ministère des Affaires extérieures et du ministère de la Justice en matière de droit international 191
Les droits de la personne et le ministère de la Justice 200
Ministère de la Consommation et des Corporations 203

EXAMEN DES PROGRAMMES 207

Programmes sur les jeunes contrevenants 207
Programme de contestation judiciaire 215
Administration de la politique de la concurrence 217
Juges, conjoints et enfants des juges/ Traitements/Indemnités/Prestations 220
Administration/Organismes judiciaires fédéraux 223
Cours de formation linguistique 226

Recueils de la Cour fédérale 230
Enregistrement des divorces 233
Aide juridique en matière pénale 237
Indemnisation des victimes d'actes criminels 243
Commission de réforme du droit du Canada 250
Commission canadienne des droits de la personne 257
Programme de vulgarisation et d'information juridiques 266

PROCESSUS LÉGISLATIF 271

L'élaboration des lois 271

EXAMEN DES PROGRAMMES 281

Programme de rédaction des lois 281
Droit civil/Common law - Échanges d'étudiants en droit 286
Bureau de la réforme de la réglementation 293
Enregistrement des armes à feu 299
Commissaire à l'information 307
Commissaire à la protection de la vie privée 312
Élections Canada 318
Commission mixte internationale 322
Crédit d'impôt pour contributions politiques 327
Publications sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels 334

SERVICES CORRECTIONNELS 341

EXPOSÉ THÉMATIQUE 341

EXAMEN DES PROGRAMMES 341

Enquêteur correctionnel 345
Service correctionnel du Canada 350

ANNEXES

Partage des pouvoirs dans le secteur des services correctionnels ("Règle des deux ans") 352
La privatisation des fonctions correctionnelles 358
Un système de dotation efficace pour le SCC 364
Les employés à temps partiel 371
Responsabilités du fédéral et des provinces aux termes du par. 16(1) de la Loi sur les pénitenciers 375
Réduction méritée de peine 378
Coût et usage de l'incarcération 381

LIBÉRATION CONDITIONNELLE 385

EXPOSÉ THÉMATIQUE 385

EXAMEN DES PROGRAMMES 390

Mise en liberté sous condition 390
Absence temporaire avec ou sans escorte - Libération occasionnelle 399
Pardon pour une infraction criminelle 402
Libération conditionnelle fédérale Surveillance communautaire 409

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA 417

EXPOSÉ THÉMATIQUE 417

EXAMEN DES PROGRAMMES 421

Centre d'information de la police canadienne 421
Collège canadien de police 426
Information sur les employés de la GRC 432
Services de laboratoire judiciaire 434
Application de la loi au niveau fédéral 440
Services de police à contrat 448
Service de l'identité judiciaire 457
Publications, expositions, carrousel et orchestre 461
Privatisation au sein de la GRC 465

PLANIFICATION D'URGENCE 469

EXPOSÉ THÉMATIQUE 469

EXAMEN DES PROGRAMMES 477

Cours de planification d'urgence 477
Planification d'urgence et coordination des interventions 484
Bourses pour les recherches sur la planification d'urgence 494
Accords sur les indemnités d'accidents du travail 498
Accords d'aide financière en cas de désastres 502
Programme conjoint de planification des mesures d'urgence 507

CONSULTATIONS 515

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE

Situation

L'examen auquel doit procéder le Groupe d'étude porte essentiellement sur les programmes placés sous la responsabilité du ministre de la Justice, du solliciteur général ou du ministre des Approvisionnements et Services.

Le ministre de la Justice dirige le ministère de la Justice. Pour 1985-1986, ce ministère dispose d'un budget de 158 millions de dollars et de 1,389 années-personnes. Le ministre de la Justice est investi de deux fonctions distinctes : celle de procureur général et celle de ministre de la Justice. À titre de procureur général, il doit donner des conseils juridiques aux ministères et organismes fédéraux, élaborer des lois et se charger des procédures devant les tribunaux. À titre de ministre de la Justice, il s'occupe des questions de principe sous-jacentes aux textes qu'il est chargé d'appliquer. Les différents organismes rattachés administrativement au ministère de la Justice gèrent un budget de 140 millions de dollars et disposent de 551 années-personnes. Le ministre rend en effet compte au Parlement des activités de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale, de la Cour canadienne de l'impôt, de la Commission de réforme du droit du Canada, de la Commission canadienne des droits de la personne et du Commissaire à la magistrature fédérale.

Le solliciteur général s'occupe du ministère du Solliciteur général, qui dispose d'un budget de 1,8 milliard et de 31,172 années-personnes, abstraction faite du Service canadien du renseignement de sécurité. Le Secrétariat du ministère dispose d'un budget de 187 millions de dollars et de 319 années-personnes. La Gendarmerie royale du Canada a un budget de 828 millions de dollars et 19,377 années-personnes. Le Service correctionnel a un budget de 795 millions de dollars et 11,165 années-personnes, et la Commission nationale des libérations conditionnelles possède un budget de 14 millions de dollars et 311 années-personnes. Le solliciteur général s'occupe des pénitenciers, des libérations conditionnelles, des pardons, de l'application des lois fédérales et de la sécurité nationale. Soulignons que le Service canadien du renseignement de sécurité relève du solliciteur général, mais n'est pas visé par le présent examen.

Le ministère des Approvisionnements et Services est chargé du Centre canadien de la statistique juridique de Statistique Canada. Ce Centre compte 85 années-personnes et a un budget de 4,469,400 $. Il a pour mandat de fournir, suivant les directives du comité de l'information juridique, des renseignements sous forme de données utiles pour décrire, sous l'aspect du fond, de la procédure et de l'administration, les systèmes de justice fédéral, provinciaux et territoriaux, et d'appuyer la conception de systèmes d'information. Le comité de l'information juridique réunit les sous-ministres de la Justice des trois paliers de gouvernement susmentionnés.

Mandat

Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes sollicite l'avis et les recommandations du Groupe d'étude afin d'élaborer, dans le cadre de l'examen du système de justice, un profil de programmes gouvernementaux qui soient plus simples et plus compréhensibles, et pour lesquels les décisions sont prises autant que possible par ceux qui sont en contact direct avec la clientèle. Le Groupe d'étude est notamment invité à formuler des observations sur :

- les services du gouvernement fédéral et des provinces qui font double emploi, en tenant compte de la compétence des deux ordres de gouvernement;

- les services des ministères et des organismes du gouvernement fédéral qui font double emploi;

- les programmes qui pourraient être éliminés;

- les programmes dont la portée pourrait être réduite;

- les programmes qui pourraient faire l'objet d'une fusion;

- les programmes dont l'objectif fondamental est valable, mais dont la forme devrait être changée;

- les programmes dont la mise en oeuvre totale ou partielle pourrait être assurée plus efficacement par le secteur privé;

- les principales mesures législatives requises pour mettre en oeuvre les changements proposés;

- les conséquences des changements proposés sur les ressources, notamment les hausses de coûts ou les économies, et les augmentations ou réductions de personnel qu'ils entraîneraient.

Pour étayer ses conclusions, le Groupe d'étude est prié d'élaborer des réponses aux trois groupes de questions ou problèmes suivants : bénéficiaires des services, efficacité et chevauchement des services, et lacunes et omissions.

Bénéficiaires

Les principaux bénéficiaires des programmes, et la façon dont ils utilisent les services offerts.

Les bénéficiaires des programmes fédéraux qui sont également bénéficiaires de programmes provinciaux, territoriaux, municipaux ou privés.

Efficacité et chevauchement

- Programmes qui comportent trop de paperasserie, de lourdeurs administratives et de retards inutiles pour les bénéficiaires.

- Cas où les services pourraient être assurés plus efficacement par les provinces ou des organisations privées.

- Cas où les programmes pourraient être mis en oeuvre par d'autres moyens.

- Examen des fonctions respectives du ministère de la Justice et du ministère du Solliciteur général en matière de politiques et de programmes, et, en ce qui concerne plus particulièrement les droits de la personne et le droit international, examen des rôles du Secrétariat d'État, du ministère des Affaires extérieures et du ministère de la Consommation et des Corporations.

- Examen des mécanismes et des procédures de consultation au sujet des projets fédéraux-provinciaux.

- Examen des structures provinciales dans le système de justice, dans l'optique de l'application efficace des programmes de ce système.

- Rationalisation des subventions et des contributions.

- Stratégies de rechange concernant l'affectation des ressources pour la prestation des services juridiques au gouvernement fédéral, notamment :

    a. opportunité de l'adoption par le ministère de la Justice d'un régime de récupération des coûts à l'égard de ses ministères et organismes clients;

    b. possibilité et opportunité d'établir pour les services juridiques des niveaux de ressources qui correspondent davantage à la demande des clients, vue comme faisant partie intégrante des priorités globales de ces derniers en matière de ressources.

Lacunes et omissions

Les programmes auxquels il y a lieu de s'intéresser dans le cadre du présent examen mais qui ne figurent pas dans la liste des programmes soumis à l'examen.

Autres études - Liaison

Certains programmes font ou feront l'objet d'un examen par d'autres groupes d'étude constitués par le Groupe de travail ministériel. Afin d'éviter tout chevauchement, le Groupe d'étude signalera au Groupe de travail toutes les questions ou tous les programmes qui ont été examinés par d'autres groupes d'étude ou que les ministres examinent présentement par d'autres moyens.

Composition du Groupe d'étude

Le Groupe d'étude sera dirigé par M. Nicholas d'Ombrain, Secrétaire adjoint du Cabinet au Bureau du Conseil privé. Le directeur du groupe rendra compte des activités de celui-ci à la fois au conseiller du secteur public et au conseiller chargé d'assurer la liaison avec le secteur privé, qui seconde le président du Groupe de travail. Le directeur sera appuyé dans sa tâche par neuf fonctionnaires détachés et par un nombre égal de

représentants du secteur privé désignés par le Comité consultatif du secteur privé. Le Groupe d'étude, ou son directeur, sera tenu de rencontrer le conseiller du secteur public et celui du secteur privé à leur demande.

Programme de travail

Il est préférable d'attribuer des tâches particulières à des sous-groupes s'occupant de sujets précis. Le Groupe d'étude présentera au Groupe de travail ministériel un plan de travail détaillé indiquant les sous-groupes qui seront formés à cette fin.

Le Groupe d'étude aura accès à toutes les évaluations et à tous les instruments d'évaluation qu'ont les ministères au sujet des programmes qui font l'objet du présent examen.

Communications avec les ministères

Les ministres des ministères touchés directement par la présente étude seront prévenus des programmes qui feront l'objet de l'examen dans leur secteur.

Présentation du rapport

Le Groupe d'étude doit présenter au plus tard le 28 novembre 1985 ses conclusions au Groupe de travail ministériel. En outre, le Groupe de travail recevra à toutes ses réunions régulières de brefs rapports sur l'état d'avancement des travaux.

ANNEXE A

LISTE DES PROGRAMMES DU SYSTÈME JUDICIAIRE

MIN.	NP	TITRE
CC	105	CONCURRENCE - CONSOMMATION ET CORPORATIONS
CCDP	1	COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE
EC	1	BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL
SCC	12	SERVICE CORRECTIONNEL CANADA
ELC	1	ÉLECTIONS CANADA
PUC	1	COURS DE PLANIFICATION D'URGENCE
PUC	2	COORDINATION DE LA PLANIFICATION D'URGENCE
PUC	3	BOURSES POUR LES RECHERCHES SUR LA PLANIFICATION D'URGENCE
PUC	4	INDEMNITÉS D'ACCIDENT DU TRAVAIL
PUC	5	AIDE FINANCIÈRE EN CAS DE DÉSASTRES
PUC	6	PROGRAMME CONJOINT DE PLANIFICATION
FIN-DFP	2	CRÉDIT D'IMPÔT POUR CONTRIBUTIONS POLITIQUES
CMF	1	JUGES, CONJOINTS ET ENFANTS DES JUGES
CMF	2	ADMINISTRATION-ORGANISMES JUDICIAIRES FÉDÉRAUX
CMF	3	COURS DE FORMATION LINGUISTIQUE
CMF	4	RECUEILS DE LA COUR FÉDÉRALE
CIC	1	COMMISSAIRE À L'INFORMATION - ACCÈS À L'INFORMATION
CMI	1	COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE
JUST	1	ENREGISTREMENT DES DIVORCES
JUST	3	FONDS DE LA RÉFORME DU DROIT PÉNAL
JUST	4	FONDS DES DROITS DE LA PERSONNE
JUST	6	PROJETS SPÉCIAUX D'AIDE JURIDIQUE
JUST	7	CONSEIL CANADIEN DE LA DOCUMENTATION JURIDIQUE
JUST	14	BOURSES D'ÉTUDES DUFF-RINFRET
JUST	15	PROGRAMME DE RÉDACTION DES LOIS
JUST	17	DROIT CIVIL/COMMON LAW - ÉCHANGES D'ÉTUDIANTS EN DROIT
JUST	80	AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE PÉNALE
JUST	90	INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS
JUST	200	FONDS DE LA CONSULTATION ET DU DÉVELOPPEMENT

JUST	201	SUBVENTION : CANADIAN INSTITUTE OF RESOURCES LAW
JUST	202	SUBVENTION : L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE
JUST	203	SUBVENTION : BRITISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL LAW
JUST	204	SUBVENTIONS : COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
JUST	205	SUBVENTIONS À LA RECHERCHE - CONFÉRENCE SUR L'UNIFORMISATION DES LOIS
JUST	206	DÉPENSES ADMINISTRATIVES - CONFÉRENCE SUR L'UNIFORMISATION DES LOIS
JUST	207	ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DE COURS PROVINCIALES
JUST	208	SOCIÉTÉ CANADIENNE DES SCIENCES JUDICIAIRES
JUST	209	ASSOCIATION CANADIENNE DES CHEFS DE POLICE
JUST	210	ÉTÉ CANADA: PROGRAMME D'EMPLOI D'ÉTÉ POUR ÉTUDIANTS
CRD	1	COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT
CNLC	2	ABSENCES TEMPORAIRES (LIBÉRATION OCCASIONNELLE)
CNLC	3	LIBÉRATION CONDITIONNELLE DE JOUR
CNLC	4	PARDON POUR UNE INFRACTION CRIMINELLE
CNLC	5	LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE
CNLC	6	SURVEILLANCE OBLIGATOIRE
CPVPC	3	RENSEIGNEMENTS PERSONNELS/SUPERVISION ET VIE PRIVÉE
GRC	2	CENTRE D'INFORMATION DE LA POLICE CANADIENNE
GRC	4	ENREGISTREMENT DES ARMES À FEU
GRC	7	FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DES POLICIERS - COLLÈGE CANADIEN DE LA POLICE
GRC	8	PUBLICATIONS, EXPOSITIONS ET CARROUSEL
GRC	9	INFORMATION SUR LES EMPLOYÉS DE LA GRC
GRC	10	SERVICES DE LABORATOIRE JUDICIAIRE
GRC	100	APPLICATION DE LA LOI AU NIVEAU FÉDÉRAL
GRC	101	SERVICES DE POLICE À CONTRAT
GRC	102	SERVICE DE L'IDENTITÉ JUDICIAIRE
SGC	1	PROGRAMMES DE FINANCEMENT
SGC	2	PROGRAMME DE PROJETS NOVATEURS
SGC	3	PROGRAMME DE CONTRIBUTIONS DE BASE
SGC	4	PROGRAMME DES SUBVENTIONS
SGC	6	FONDS DE RECHERCHE NON SOLLICITÉS
SGC	7	PROGRAMMES D'EMPLOI POUR ÉTUDIANTS PENDANT L'ÉTÉ

SGC	8	PROGRAMME DES PUBLICATIONS
SGC	9	CENTRE DE RESSOURCES POUR LES VICTIMES
SGC	10	BIBLIOTHÈQUE, CENTRE DE DOCUMENTATION, PUBLICATIONS
SGC	900	CENTRE DE CONSULTATION - ACTIVITÉS
SGC	901	DIVISION DES JEUNES CONTREVENANTS - ACTIVITÉS
SÉ	6	DROITS DE LA PERSONNE
CT	6	BUREAU DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
SÉ	51	PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE
		RESPONSABILITÉS DU FÉDÉRAL ET DES PROVINCES AUX TERMES DU PAR. 16(1) DE LA LOI SUR LES PÉNITENCIERS

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE

Chef du Groupe	Nicholas d'Ombrain Secrétaire adjoint du cabinet Bureau du Conseil privé Ottawa (Ontario)
Chef adjoint	Mary Dawson Directrice Pénitencier de Kingston Service correctionnel du Canada Kingston (Ontario)
Recherche, développement et subventions	Stephen B. Goban Directeur Division des subventions stratégiques Conseil de recherches en sciences humaines du Canada Ottawa (Ontario)
	William Baird Président Section locale 353 Fraternité internationale des ouvriers en électricité Toronto (Ontario)
	Gary Martin Directeur Division des politiques et de l'analyse des programmes Ministère du Procureur général Gouvernement de la Colombie-Britannique Victoria (Colombie-Britannique)
Ministère de la Justice	Jean Ste-Marie Avocat-conseil Contentieux Ministère de la Justice Ottawa (Ontario)

Gaston Arseneault
Avocat
Contentieux
Ministère de la Justice
Ottawa (Ontario)

Lyle Fairbairn
Avocat général
Ministère de la Justice
Ottawa (Ontario)

James Treleaven
Procureur de la Couronne
Ministère du Procureur général de l'Ontario
Toronto (Ontario)

Steven Koval
Avocat général
Ministère du Procureur général de l'Alberta
Edmonton (Alberta)

Jo Thomson
Directrice
Politiques et planification
Ministère de la Justice
Whitehorse (Yukon)

Élaboration des lois

Gregory Tardi
Adjoint législatif du ministre d'État (Mines)
Énergie, Mines et Ressources
Ottawa (Ontario)

Lucien LeBlanc
Conseiller juridique
Ministère de la Justice
Québec

Services correctionnels

Joan Nuffield
Directrice de la politique stratégique (services correctionnels)
Secrétariat du Solliciteur général
Ottawa (Ontario)

	Anthony Lund Directeur Centre correctionnel de Regina Direction de la justice correctionnelle Regina (Saskatchewan)
Libération conditionnelle	Gerald Woods Directeur Division de la recherche Secrétariat du Solliciteur général Ottawa (Ontario)
	Daniel Hawe Directeur Société John Howard de l'Alberta Edmonton (Alberta)
Police	Alexander Himelfarb Directeur Division de la statistique Secrétariat du Solliciteur général
	William Zarchikoff et William Stelmaschuk W.J. Stelmaschuk et associés Colombie-Britannique
Planification d'urgence	Mercédès Chartier-Gauvin Directrice générale Condition des personnes handicapées Secrétariat d'État
	Gene Trotman Avocat-conseil Contentieux Ministère de la Justice

APERÇU

Introduction

Le système canadien de justice se trouve actuellement à la croisée des chemins. Or, le gouvernement fédéral joue un rôle essentiel dans l'ensemble du système. Au cours des années à venir, la question de la qualité de la justice prendra une importance accrue pour la population. Cela est en effet attribuable aux changements sociaux et économiques rapides qui entraînent de plus en plus une remise en question du principe de l'équité et de la façon dont il peut être mis en oeuvre, compte tenu des ressources limitées dont nous disposons et de la tendance de plus en plus grande à substituer le pouvoir judiciaire au pouvoir politique. Le Groupe d'étude est d'avis que la conséquence de ces tendances sera d'attirer l'attention des citoyens sur les mesures que prendra le gouvernement fédéral pour solutionner la crise institutionnelle qui semble se faire jour. Les décisions que prendront les ministres fédéraux à la lumière des travaux du Groupe de travail ministériel pourraient avoir pour effet de consolider les progrès importants accomplis au sein du système de justice au cours des quinze dernières années, et de déterminer la façon dont celui-ci fonctionnera d'ici l'an 2000. Cela suppose toutefois un examen attentif des principes qui orientent le rôle du gouvernement fédéral dans le système de justice, des mesures prises sur le plan institutionnel pour s'acquitter de cette tâche, ainsi que de l'importance qu'il convient d'attacher à l'élaboration de moyens pour favoriser la collaboration avec les provinces dans l'accomplissement de leurs responsabilités sur le plan de l'administration de la justice. Les restrictions financières adoptées par les deux paliers de gouvernement fournissent l'occasion d'aborder les questions fondamentales puisqu'elles obligent à chercher les moyens les plus efficaces pour chacun de s'acquitter de ses responsabilités opérationnelles.

La croisée des chemins

Si le système de justice se trouve à la croisée des chemins c'est pour un grand nombre de raisons. Essentiellement, celles-ci sont liées aux contraintes qu'impose le fonctionnement d'institutions surchargées et coûteuses à une époque difficile, de même qu'aux progrès qui ont été accomplis en vue d'amener la loi et les institutions chargées de la mettre en application à mieux tenir compte du principe d'équité sociale.

Au cours des deux dernières décennies, on a pu constater un certain nombre de changements d'attitude importants à l'égard des relations entre le droit et la société. Le droit ne constitue pas seulement une façon de régler les rapports des individus entre eux et avec l'ensemble de la société. Certes, ce rôle est indiscutable, mais depuis l'adoption de la Déclaration canadienne des droits, au début des années soixante, on en est venu à recourir de plus en plus au droit comme outil pour réaliser l'équité sociale au sein de la collectivité. À cela est venue s'ajouter la tendance à utiliser de plus en plus le droit, ainsi que ses procédures et méthodes d'exercice des pouvoirs décisionnels, pour répondre aux besoins nouveaux de la société ou à ceux qui, à une autre époque, auraient fait l'objet d'une solution politique. Ainsi, dans la législation relative à l'accès à l'information, les tribunaux se sont-ils vus confier un rôle qui revenait auparavant aux ministres. Ces tendances ont été consacrées par la Charte canadienne des droits et libertés. En raison du statut constitutionnel de celle-ci, la nécessité de prendre en considération les répercussions sociales du droit et la façon dont il est mis en oeuvre par le système judiciaire dans la société continuera d'attirer toujours davantage l'attention de toutes les institutions, publiques et privées, qui oeuvrent dans le domaine de la justice. Il convient de noter également, dans ce contexte, que notre société d'information donne lieu à des changements sociaux rapides qui dépassent déjà les capacités de l'ensemble du système juridique, et auxquels il importe de réagir efficacement pour que le droit puisse demeurer la pierre angulaire des comportements sociaux.

La justice est-elle un système?

Au Canada, l'administration et le fonctionnement de la justice sont assurés par un ensemble d'institutions publiques et privées qui relèvent des deux ordres de gouvernement. Prises collectivement, elles forment une structure dont le rôle est de dispenser la justice aux Canadiens. Cependant, les liens qui unissent les éléments de cette structure sont assez ténus. De fait, la nature compétitive, individualiste et arbitraire qui caractérise la profession juridique semble parfois s'insinuer dans les rapports déjà boiteux qui existent entre les institutions publiques et privées qui composent la structure du système.

Aux faiblesses qui caractérisent les liens unissant les éléments de la structure s'ajoutent deux questions importantes qu'il convient, selon le Groupe d'étude, de signaler. La première a trait à la mesure dans laquelle l'ensemble des intervenants souhaitent percevoir leur interaction dans un perspective systémique, à supposer qu'ils en soient capables. La tradition de la common law n'a rien pour encourager la rationalisation systémique, de sorte que l'on semble ne s'être jamais interrogé sur la question de savoir pourquoi les rapports au sein du système sont ce qu'ils sont, ni comment ils pourraient être améliorés. La seconde question est liée au fait que dans l'histoire, on n'a jamais recueilli que très peu de données empiriques sur la façon dont les choses se passent vraiment à l'intérieur du système de justice. Même si l'on s'emploie actuellement à remédier graduellement à ce manque de renseignements, il n'en reste pas moins que dans une large mesure, en l'absence de toute approche théorique bien établie, il est difficile d'adapter le droit aux conditions sociales modernes, puisque cela suppose une compréhension profonde de la façon dont le droit est effectivement mis en application et des effets qu'auraient les modifications qui pourraient lui être apportées.

En somme, l'existence du système est indéniable, mais il repose sur une structure dont les éléments sont souvent incapables de bénéficier de rapports solides. S'il en est ainsi c'est que, d'une part, la tradition a consacré cet état de choses et que, d'autre part, la majorité des intervenants ne semblent pas conscients de l'utilité qu'aurait une perspective plus systémique et une meilleure connaissance de la façon dont un élément de la structure peut influer sur les autres.

Le bilan de l'évolution du système de justice

Déjà affolante, la complexité du système de justice ne fait qu'augmenter avec l'adoption de nouvelles lois, de plus en plus compliquées. Faire le bilan du système de justice, cela suppose que l'on examine celui-ci dans une perspective systémique, ce qui, comme nous l'avons vu, ne correspond pas à la façon dont les intervenants perçoivent celui-ci ou se perçoivent eux-mêmes. Par conséquent, il n'est pas étonnant de constater qu'un certain nombre de progrès sensibles ont été accomplis de façon plus ou moins isolée dans certains secteurs. Ces progrès, notamment sur les plans des politiques qui sous-tendent l'évolution du droit, de

l'élaboration du cadre théorique en matière d'administration de la justice, ainsi que de la collecte de données sur le fonctionnement réel du système, trouvent leurs sources institutionnelles dans les divers ordres de gouvernement, les organismes de réforme du droit, les fondations privées et les universités.

Il y a quinze ans, l'élaboration de politiques destinées à sous-tendre le droit était une activité pour ainsi dire inexistante. Au fédéral, les premiers pas dans cette voie ont été faits au début des années soixante-dix, lorsque le ministère de la Justice a commencé à consulter des professeurs de droit, encore qu'à cette époque, très peu d'entre eux disposaient d'une formation professionnelle de chercheur. La création de la Commission de réforme du droit est venue donner à ces premières initiatives une certaine permanence institutionnelle. Toutefois, le ministère de la Justice est resté le royaume des avocats et des plaideurs jusqu'à la moitié des années soixante-dix, bien qu'il faille souligner que le vide qui existait au sein du gouvernement en matière de politiques a été partiellement comblé par le Secrétariat du ministère du Solliciteur général. De nos jours, cependant, ces premiers efforts en vue d'élargir la fonction législative, de façon à embrasser l'examen de la politique sous-jacente au droit dans tous ses aspects, ont donné naissance aux activités étendues de la Commission de réforme du droit, du ministère de la Justice et du Secrétariat du ministère du Solliciteur général.

Il y a quinze ans, les facultés de droit canadiennes avaient une activité très limitée en matière de recherche. Les membres des facultés n'avaient pas la formation professionnelle nécessaire pour diriger des recherches, et les facultés semblaient peu intéressées à mettre sur pied des programmes conjoints avec d'autres chercheurs professionnels oeuvrant dans des disciplines comme la sociologie, la criminologie, la science politique, l'histoire, l'économique, et ainsi de suite. De nos jours, les facultés de droit au pays s'emploient non seulement à former des professionnels, mais aussi à promouvoir l'érudition et à donner aux praticiens de l'avenir un cadre permettant de saisir l'importance grandissante que prend le droit à titre d'instrument de changement social et politique.

Au cours de la même période, les deux ordres de gouvernement ont accentué leurs efforts pour trouver des façons de mettre en oeuvre le principe de l'égalité devant

la loi et les valeurs sociales connexes que sont la réhabilitation et la prévention du crime. Le gouvernement fédéral a ainsi financé une part très considérable des coûts des programmes d'aide juridique; il a aidé les peuples autochtones à comprendre le droit et ses procédures; il a en outre mis sur pied des programmes de prévention du crime ainsi que des programmes pilotes destinés à aider les victimes d'actes criminels, et institué d'autres mesures semblables. L'aide juridique, en particulier, a modifié profondément les modalités d'accès à la justice au sein du système. Quelques-unes de ces initiatives ont soulevé certaines difficultés avec les provinces, en raison surtout des coûts importants qu'elles représentaient, mais leur effet cumulatif a été de rendre la justice plus humaine et son administration plus équitable.

Le Groupe d'étude estime toutefois que ces développements manquent d'unité stratégique. Ils ne s'inscrivent dans aucun système de gestion bien compris qui aurait pour but de coordonner toutes ces initiatives par ailleurs fort louables, en vue d'en arriver, d'une manière rationnelle, à la réalisation de l'objectif commun, à savoir une meilleure administration de la justice. Pour vérifier cette affirmation, on n'a qu'à penser aux tensions qui caractérisent les relations fédérales-provinciales dans le secteur de la justice, au manque d'unité et de coordination au sein des institutions fédérales dans le domaine de la justice, ainsi qu'au peu de progrès sensibles accomplis par les tribunaux dans l'exécution de leurs fonctions ou dans leurs relations avec les autres intervenants du système, au cours des vingt-cinq dernières années. Cela ne signifie pas qu'une approche théorique de la gestion ou que l'uniformisation de celle-ci constitue une solution magique, mais plutôt qu'il serait avantageux de donner aux efforts actuellement déployés pour comprendre le système de justice une orientation stratégique. Il convient aussi de souligner que les priorités des gouvernements ont changé depuis le début des années soixante-dix. Les travaux de "défrichage" ont été supplantés en importance par l'élaboration de notions fondamentales dans une optique opérationnelle. Le Groupe d'étude considère que le système de justice devrait réévaluer l'orientation de son évolution à la lumière de ce changement de priorité.

Les relations fédérales-provinciales : la nécessité d'un plus grand partage

Le partage constitutionnel des compétences est la source de relations difficiles dans le secteur de la justice. Cependant, on perçoit actuellement de part et d'autre la volonté très nette de chercher des solutions pratiques, plutôt que théoriques, aux problèmes qui se posent. Aussi le Groupe d'étude juge-t-il important de saisir cette occasion d'accomplir des progrès dans ce domaine. Certes, les tensions sont inévitables lorsqu'il s'agit de conclure des arrangements dans un domaine où, comme en droit pénal, c'est le fédéral qui légifère et les provinces qui en assument les coûts d'administration. Ce partage assez singulier réclame des arrangements spéciaux qui tiennent compte tant du rôle législatif du fédéral que des obligations administratives et de l'expérience pratique des provinces. Les travaux du Groupe d'étude indiquent que de plus amples fonctions de mise en application des programmes pourraient être transférées aux provinces, notamment en ce qui a trait aux établissements correctionnels fédéraux, y compris les pénitenciers, à la surveillance des libérations conditionnelles et à la Commission des libérations conditionnelles. Le Groupe d'étude a proposé que ces matières soient confiées aux provinces qui désirent en assumer la responsabilité.

À ce sujet, le gouvernement pourrait envisager, en vue d'orienter cette évolution, l'opportunité de conférer aux provinces la responsabilité principale à l'égard des personnes qui purgent leur peine au sein de la collectivité ou dans des établissements où les liens avec les services communautaires sont de première importance, et de confier au fédéral la responsabilité des services correctionnels et de libération conditionnelle à l'égard des personnes considérées comme présentant une menace physique à la société lorsque les considérations de sécurité deviennent primordiales. Signalons cependant qu'il serait sans doute plus judicieux de recourir à ce principe pour conclure des arrangements ponctuels, plutôt que pour établir un nouveau système formel de partage des compétences susceptible de créer autant de problèmes qu'il en résout, et risquant d'accroître plutôt que de réduire la lourdeur administrative des structures existantes.

Le Groupe d'étude a également proposé que, dans la mesure du possible, les services soient privatisés en tout ou en partie. Il est à signaler, toutefois, que la

privatisation des services correctionnels et de libération conditionnelle devrait s'effectuer dans le plus grand respect possible de l'obligation de la Couronne de répondre pleinement et directement de l'emploi de la force coercitive à l'endroit des personnes privées de leur liberté.

En ce qui concerne l'élaboration des politiques en droit pénal, le Groupe d'étude a signalé le besoin d'améliorer les relations entre les deux ordres de gouvernement. Ce besoin se manifeste notamment en ce qui concerne les projets novateurs mis sur pied par le gouvernement fédéral à l'appui de certains aspects particuliers du système de justice pénale, comme la prévention du crime et l'aide aux victimes. Le Groupe d'étude a proposé certains moyens pour améliorer la mise en oeuvre de ces programmes. Cela dit, le gouvernement pourrait examiner si l'importance des relations fédérales-provinciales dans ce domaine justifie le déploiement d'efforts supplémentaires afin de rendre plus efficace le processus intergouvernemental général de consultation.

Les deux principaux mécanismes de coordination dans ce secteur sont les comités permanents constitués respectivement des ministres et des sous-ministres. Le gouvernement fédéral pourrait envisager de fournir au comité fédéral-provincial des sous-ministres un secrétaire administratif à temps plein qui aurait pour fonction de s'assurer que toutes les questions en matière de politique, de même que les projets de recherche et projets novateurs importants ont été communiqués de façon satisfaisante aux sous-ministres et ont fait l'objet de discussions avec eux. Il ne s'agirait pas ici de réduire la portée de l'action autonome de chacun des deux ordres de gouvernement, mais plutôt de favoriser la diffusion de renseignements utiles suivant des modalités propres à augmenter l'utilité des débats entre les sous-ministres.

Si, avec le temps, la présence d'un secrétaire administratif se révèlait fructueuse, celui-ci pourrait assurer la direction et l'orientation du Centre canadien de la statistique juridique, un organisme national qui relève du comité permanent des sous-ministres. Le Centre a été créé pour établir des statistiques nationales sur le fonctionnement du système judiciaire. Le Groupe d'étude a fortement recommandé de renforcer cette initiative. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il y a lieu d'encourager cette initiative ainsi que d'autres mesures

susceptibles de favoriser une perspective nationale pour ce qui concerne les questions relatives aux politiques qui sous-tendent la justice pénale.

Le Groupe d'étude a en outre envisagé la création d'un secrétariat national doté d'un personnel complet pour servir le comité des sous-ministres. Après réflexion, toutefois, le Groupe d'étude a conclu que cela ne ferait qu'ajouter à la bureaucratie. Quant aux projets novateurs en général, tous les efforts possibles devraient être faits en vue d'obtenir l'approbation et la participation des provinces, à défaut de quoi la décision de procéder unilatéralement devrait être soumise à l'approbation personnelle du ministre fédéral responsable. De plus, de tels projets devraient tenir compte des réalités opérationnelles, y compris la capacité du système de justice d'assumer les coûts de nouveaux programmes à long terme.

Le nouveau rôle du fédéral dans le système de justice

Le ministre de la Justice (qui est également procureur général du Canada) est perçu comme le pilier du système canadien de justice. Or, il est bon de rappeler que le système ne se compose pas uniquement des deux ordres de gouvernement : il inclut les universités, les organisations bénévoles nationales, les fondations privées qui subventionnent la recherche et le développement, les juristes eux-mêmes ainsi que leurs associations et les organismes de réglementation de la profession, les autorités municipales et, bien entendu, les tribunaux. Toute stratégie qui se veut rationnelle devrait tenir compte de la composition diversifiée du système.

Afin de jouer un rôle pleinement efficace dans l'évolution du système de justice, le gouvernement fédéral doit se concentrer sur la recherche de moyens optimaux pour s'acquitter de ses responsabilités opérationnelles, pour fournir un cadre global et efficace au sein duquel le système de justice puisse fonctionner et évoluer, et pour tenir compte des attributions des provinces. Dans ce contexte, il y a lieu de définir clairement les responsabilités du fédéral relativement à la prestation de services nationaux dans le secteur des activités policières, compte tenu de la nécessité de définir le rôle de la GRC sur le plan fédéral (c'est-à-dire à l'exclusion des fonctions accomplies à titre contractuel).

Les arrangements institutionnels

Le Groupe d'étude s'est penché sur la question des arrangements institutionnels nécessaires à l'accomplissement de ces responsabilités fédérales, notamment entre le ministère de la Justice et le Secrétariat du ministère du Solliciteur général. Or, il a conclu que les arrangements actuels ne favorisent pas l'élaboration de politiques stratégiques au niveau fédéral. Le Groupe d'étude s'est cependant vu dans l'impossibilité de conclure que le partage actuel des compétences entre les deux ministères, relativement à l'élaboration des politiques en matière de justice pénale, devrait être éliminé et remplacé par une nouvelle répartition des responsabilités ministérielles, malgré que les effets des arrangements actuels soient jugés déroutants par bon nombre d'observateurs, y compris la plupart des provinces.

En abordant la question du rôle que devra jouer le fédéral à l'avenir, il importe que celui-ci s'emploie à promouvoir la recherche et l'élaboration de politiques propres à renforcer le cadre dans lequel évolue le système de justice. Il devra notamment accorder une place particulière aux activités susceptibles d'asseoir sur des bases théoriques et empiriques des notions aussi fondamentales que la nature de l'indépendance de la police, le pouvoir discrétionnaire du ministère public en matière de poursuites, l'autonomie du barreau, les rapports entre les facultés de droit et le barreau, ainsi que la nature de l'indépendance judiciaire, pour ne nommer que ceux-là. Si les universités et les fondations semblent maintenant vouloir porter leur attention entre autres sur ces questions, qui présentent une importance fondamentale pour le système, on semble en faire peu de cas au sein du gouvernement. Il va sans dire que les recherches portant sur des sujets présentant plus d'actualité, tels l'aide aux victimes, doivent être poursuivies, mais le Groupe d'étude croit qu'il ne faut pas pour autant reléguer au second plan ces questions essentielles. De même, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que les programmes de recherche sont en rapport avec ses responsabilités opérationnelles relativement à l'application de la loi, aux poursuites, de même qu'au système correctionnel et aux libérations conditionnelles.

Sur le plan de la structure, le Groupe d'étude a proposé que les travaux de la Commission de réforme du droit soient assujettis à une plus grande surveillance. La

Commission ne devrait plus être chargée d'entreprendre des projets importants de rédaction. Selon le Groupe d'étude, elle devrait parrainer la recherche fondamentale sur les types de grandes questions décrites ci-dessus et sur tout autre sujet précis qui lui serait soumis par le ministre de la Justice.

La Commission devrait en outre s'employer à tirer profit au maximum des compétences des universitaires dans les facultés de droit et des sciences sociales, et à mettre sur pied des équipes conjointes lorsque la chose est possible. Elle devrait disposer du personnel professionnel nécessaire à la conception et à l'évaluation des projets de recherche, mais dans la plupart des cas, ces projets ne devraient pas être réalisés au sein même de la Commission.

Pour ce qui est des ministères de la Justice et du Solliciteur général, il convient d'examiner soigneusement les arguments que le Groupe d'étude a fait valoir en faveur et à l'encontre de l'intégration au ministère de la Justice de l'élaboration des politiques en matière de justice pénale. À ce propos, le Groupe d'étude a étudié plusieurs solutions, soit notamment de concentrer l'élaboration de toutes les politiques relevant de la justice pénale au ministère de la Justice, de désigner le ministère du Solliciteur général comme ministère de la Justice pénale, de combiner toutes les fonctions des ministères de la Justice et du Solliciteur général en un seul ministère, en prévoyant ou non qu'un des ministres jouerait à cet égard un rôle de premier plan, ou encore d'avoir recours tout simplement à de meilleurs mécanismes de coordination entre les deux ministères existants.

L'intégration de la fonction d'élaboration des politiques en matière de justice pénale au sein du ministère de la Justice devrait, de l'avis du Groupe d'étude, permettre d'éliminer la confusion et le manque de coordination dans les rapports avec les provinces. Elle pourrait en outre permettre au Secrétariat du ministère du Solliciteur général de se concentrer sur les questions liées aux politiques qui concernent les quatre organismes relevant du ministre, y compris les questions fondamentales touchant des sujets comme les solutions de rechange à l'incarcération et le rôle que devra jouer à l'avenir la GRC en matière d'application de la loi. Cette intégration éliminerait par ailleurs le conflit apparent qui vient de ce que le ministre est à la fois responsable de certains organismes et de l'élaboration des politiques relatives au système de justice

que les organismes en cause sont chargés de mettre en oeuvre. Enfin, elle devrait permettre d'éviter les difficultés qui semblent se poser du fait que le solliciteur général élabore des politiques relativement à des questions qui relèvent du droit pénal, alors que cette responsabilité incombe au ministre de la Justice.

Pourtant, le fait de concentrer au sein du ministère de la Justice l'élaboration de toutes les politiques intéressant la justice pénale présente un risque dans la mesure où l'on pourrait adopter une approche trop juridique, au détriment d'une approche sociale. De plus, le solliciteur général serait moins à même d'influer sur les méthodes d'application de la loi des organismes, et les mécanismes de contrôle que comporte le système actuel n'auraient plus d'effet. À ce propos, toutefois, signalons que le Secrétariat du ministère du Solliciteur général a entrepris, à compter du début et jusqu'au milieu des années soixante-dix, l'élaboration de politiques en matière de justice pénale, parce qu'à cette époque le ministère de la Justice n'avait manifesté aucun intérêt à cet égard. Or, la situation a changé depuis.

De toute évidence, la nouvelle situation suppose que les deux ministères travaillent à l'élaboration de politiques dans le même secteur. Ce chevauchement suscite la confusion chez les observateurs, y compris les provinces, ainsi que des rivalités entre les deux ministères. Le maintien du chevauchement, de la confusion et des rivalités devra être évalué au regard des avantages que semble présenter le statu quo.

Le secteur privé

Indépendamment des arrangements pris concernant la structure du système, le Groupe d'étude estime que des efforts devront être déployés en vue d'augmenter et de rendre plus soutenue la participation du secteur privé à la recherche et aux consultations. Il y a lieu d'encourager de façon systématique les facultés de droit et des sciences sociales à contribuer à la recherche de base théorique et empirique, dans une optique opérationnelle. Pour cela, le financement actuel devrait être réorienté de façon que ces travaux évoluent de façon cohérente. Il pourrait d'ailleurs être intéressant d'établir un mécanisme permanent de consultation avec un groupe de représentants des facultés de droit et des sciences sociales, d'organisations bénévoles et de fondations. Il y a lieu de signaler que ces dernières

financent actuellement des travaux théoriques et empiriques dont le gouvernement semble, dans une large mesure, ne pas avoir connaissance. Ces consultations, de même que la réaffectation des fonds destinés à la recherche et au développement qui pourrait en résulter, devraient permettre d'améliorer les liens à l'intérieur du système et de promouvoir l'élaboration d'une approche plus systématique des questions relevant de la justice. De façon plus générale, une réaffectation des fonds vers une recherche plus systématique devrait réduire les sources d'irritation pour les provinces. À cet égard, le financement de la recherche et du développement, y compris l'octroi actuel de subventions afin de créer des centres d'excellence au sein des universités, pourrait avantageusement être centralisé et géré par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Celui-ci devrait être invité à créer une catégorie distincte de financement pour les questions relatives à la justice, où une place suffisante serait accordée à la participation de la Commission de réforme du droit et du gouvernement.

Les tribunaux

Le Groupe d'étude croit qu'une meilleure utilisation des ressources du secteur privé permettrait de faire progresser les travaux sur le rôle des tribunaux et les questions de fond et de gestion qui, à l'heure actuelle, sont souvent passées sous silence en raison du principe de l'indépendance des tribunaux. Il est essentiel d'élaborer des moyens plus efficaces pour recueillir le point de vue des juges et pour influencer la gestion des tribunaux.

Conclusion

Le Groupe d'étude estime que le recours accru au droit pour régler les problèmes sociaux, aboutissant du fait de la Charte à la prise de décisions politiques par les tribunaux, oblige à faire preuve de diligence pour mieux définir l'intérêt du fédéral dans la compréhension du fonctionnement du système de justice et pour déterminer la meilleure façon de lui donner effet. Avec la collaboration des membres de la profession et des organismes non gouvernementaux, y compris les facultés de droit et des sciences sociales, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que les fonds affectés à la recherche et au développement sont utilisés avant tout pour élaborer une meilleure base en vue de la compréhension des questions qui se posent au sein du système de justice et, du même coup, pour établir de meilleurs liens

entre tous les participants au processus d'application de la loi, notamment devant les tribunaux, aux mesures de réparation au sein de la collectivité et du système des prisons et des pénitenciers. Cela suppose que l'on porte une attention particulière aux responsabilités opérationnelles des ministères de la Justice et du Solliciteur général, et que l'on procède à des recherches à cet égard. L'examen du caractère prioritaire d'autres questions en matière de politique, comme la prévention du crime et l'aide aux victimes, devrait selon le Groupe d'étude découler de l'établissement de cette base de recherche fondamentale, et non le précéder. Afin de s'assurer que l'orientation des recherches fondamentales est adéquate, le gouvernement pourrait envisager d'établir des mécanismes formels de consultation sur les questions de fond, auxquels participeraient l'administration fédérale et les intervenants non gouvernementaux.

Une fois la décision prise d'affermir la base du système de justice, il y aurait lieu de songer à rationaliser les fonctions respectives des deux ministères fédéraux et de la Commission de réforme du droit. Cette dernière pourrait conserver son approche générale, mais avoir recours à un programme de recherche bien coordonné, auquel participeraient des juristes et des spécialistes des sciences sociales recrutés principalement dans les universités, et travailler en collaboration avec les fondations privées et les organisations bénévoles. Ainsi jalonnée, son activité pourrait alors être assujettie à une surveillance ministérielle plus active. Le ministère de la Justice devrait s'assurer que ses activités en matière de politique cadrent directement avec l'évolution des recherches parrainées par la Commission et effectuées par les universités et les fondations, de façon que les autres travaux d'élaboration des politiques ne relèguent pas au second plan l'établissement de cette base de recherche fondamentale. Indépendamment de la question de savoir si le gouvernement estime que l'élaboration des politiques en matière de justice pénale devrait être rationalisée au sein du ministère de la Justice, le Groupe d'étude est d'avis que le Secrétariat du ministère du Solliciteur général devrait se concentrer plus directement sur la fourniture de conseils indépendants au ministre, relativement aux politiques qui régissent le fonctionnement des organismes relevant de celui-ci, en s'inspirant du modèle consultatif établi pour le solliciteur général adjoint dans la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.

Enfin, étant donné les relations décrites ci-dessus avec les provinces dans ce secteur de partage des compétences, le Groupe d'étude croit qu'il y a lieu d'insister sur une collaboration plus étroite et une approche plus pratique. Dans toute la mesure du possible, les services pourraient être partagés et des efforts être faits pour instituer la collaboration dans l'élaboration du nouveau droit pénal, en assujettissant la consultation à des critères comme l'élaboration conjointe des données relatives à l'établissement des coûts, et en mettant sur pied conjointement des projets novateurs. À cet égard, des mécanismes modestes inspirés de ce qui précède pourraient être établis pour permettre au comité permanent fédéral-provincial des sous-ministres d'organiser son travail de façon plus efficace.

Il y aurait lieu d'instituer :

a. Une approche globale du secteur de la justice à partir de l'intérêt qu'a le fédéral à promouvoir des recherches présentant une orientation institutionnelle et empirique plus marquée, ainsi que l'élaboration de politiques destinées à répondre aux exigences opérationnelles et à favoriser l'établissement de liens plus étroits au sein du système de justice.

b. Une plus grande collaboration avec les provinces au moyen d'un plus grand partage des services opérationnels et par l'adoption d'une approche à caractère national pour l'élaboration des politiques en matière de justice pénale.

Ces mesures fourniraient deux grands principes directeurs qui pourraient permettre au gouvernement fédéral de planifier son action et d'orienter sa stratégie dans le secteur de la justice au cours des années à venir.

Autres questions importantes

Le droit international

Le ministère des Affaires extérieures dispose de ses propres services juridiques et services connexes en matière de droit international, ce qui donne lieu à des disputes occasionnelles avec le ministère de la Justice, surtout en ce qui a trait aux litiges ressortissant à la Cour internationale de justice. Le Groupe d'étude a formulé des

arguments en faveur et à l'encontre de l'intégration des questions de droit international au ministère de la Justice et est d'avis que les arrangements actuels sont insatisfaisants. En examinant l'opportunité d'un changement, il importe de garder à l'esprit le caractère éminemment politique du droit international et les liens qui unissent les négociations diplomatiques et le contentieux international. Il convient également de noter que dans certains domaines du droit international qui présentent un intérêt particulier pour le Canada, notamment le droit de la mer, le ministère des Affaires extérieures a acquis des compétences hors pair. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il y a lieu d'encourager une participation plus intense des avocats du ministère de la Justice, mais la décision de redéfinir les responsabilités des deux ministères dans ce domaine ne devrait être prise que lorsque l'expérience pratique aura prouvé la nécessité d'un changement.

La rédaction législative

À l'heure actuelle, la rédaction législative est confiée à une section relevant du ministère de la Justice. Les priorités en ce domaine sont établies par le Cabinet, sur l'avis du Comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire. Celui-ci est présidé par le leader parlementaire du gouvernement et les services sont assurés par le secrétaire adjoint du comité. Le Groupe d'étude a reconnu un certain nombre de problèmes qui ralentissent la rédaction et a fait valoir la possibilité de confier la responsabilité en la matière au leader parlementaire du gouvernement. Le Groupe d'étude a signalé, cependant, qu'avant d'envisager une réorganisation majeure qui aurait des effets importants non seulement pour le ministère de la Justice, mais aussi quant au rôle et à la structure du Bureau du Conseil privé et aux responsabilités du premier ministre, il faudrait examiner la possibilité d'améliorer les arrangements actuels sur le plan de la gestion. Le Groupe d'étude est en effet d'avis que les changements organisationnels peuvent rarement, à eux seuls, résoudre les problèmes de gestion.

Les arrangements en matière de planification d'urgence

Le Groupe d'étude a examiné les arrangements en matière de planification d'urgence. Indépendamment des questions des niveaux de dépense, des priorités et des conflits de compétence entre le fédéral et les provinces, le Groupe d'étude a été frappé par l'absence de toute distinction

claire entre les désastres pouvant être réglés sur le plan local et les désastres à caractère national. À ce propos, il y a lieu d'accorder priorité à l'élaboration, avec l'accord des provinces, de listes de désastres éventuels, à l'égard desquels toutes les ressources disponibles devraient être énumérées. Les questions de compétence et de contrôle pourraient être traitées séparément, dans la mesure du possible, de façon à ne pas retarder l'élaboration d'une planification d'urgence de base faisant état de l'emploi optimal de toutes les ressources. Afin d'accomplir de tels progrès, le gouvernement fédéral doit être en mesure de gérer de façon cohérente les ressources dont il dispose dans le contexte d'une stratégie globale de planification d'urgence.

EXPOSÉ THÉMATIQUE

LA COORDINATION DE LA RECHERCHE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Partage des compétences

La définition par la Constitution des attributions fédérales et provinciales en matière de justice a amené la création d'un régime complexe en vertu duquel les compétences sont tantôt réparties entre les treize gouvernements principaux du Canada, tantôt partagées par ceux-ci. En vertu des textes constitutionnels, le gouvernement fédéral a compétence à l'égard du droit et de la procédure en matière pénale, des pénitenciers, de certains aspects du maintien de l'ordre, de la poursuite des infractions fédérales et de la nomination des juges des cours supérieures, en plus de posséder diverses autres attributions relatives à la justice pénale et civile. En revanche, l'administration de la justice relève des provinces. La structure du système de justice est compliquée encore par le fait qu'au sein de nombreux gouvernements les responsabilités en la matière sont partagées par plus d'un ministère. Il existe au Canada environ deux douzaines de ministères dont les fonctions sont liées au système de justice de même que de nombreux autres organismes fédéraux, comme Santé et Bien-être social Canada, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Statistique Canada ainsi que les ministères provinciaux des services sociaux qui, pour être moins directement concernés par les questions touchant le système de justice, se préoccupent néanmoins grandement de celles-ci. Sur le plan fédéral, les deux ministères dont relèvent plus directement les questions liées à la justice sont le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général.

On ne s'étonnera pas de ce que chaque intervenant interagisse avec des priorités, des ressources et des moyens différents afin de s'acquitter conjointement ou individuellement de ses responsabilités. Tous s'entendent pour dire que le système de justice au Canada peut être qualifié de fragmenté. Du reste, certains soutiennent que l'emploi du mot système pour le décrire serait trompeur si ce n'était du fait que l'action de l'un des éléments a des répercussions sur les autres.

Compte tenu de la nécessité pour les intervenants d'interagir en vue de s'acquitter de leurs fonctions

respectives, un mécanisme très complexe de consultation entre le fédéral et les provinces ainsi qu'entre les divers ministères concernés a été mis en place au plan national. En ce qui concerne les relations fédérales-provinciales, il existe au moins une douzaine de comités permanents ou spéciaux, tant au niveau des ministres qu'au niveau du personnel administratif. Au sein du gouvernement fédéral, la nécessité de coordonner les efforts des différents ministères dans les domaines d'intérêt commun a également entraîné l'établissement d'importantes structures de consultation et de nombreux comités. La complexité de l'interaction et la proportion des attributions partagées en matière de recherche, de développement et d'élaboration des politiques soulèvent un problème particulièrement aigu.

Les mandats confiés aux deux ministères fédéraux mentionnés plus haut exigent qu'ils se livrent au même genre d'activités en matière de recherche, de développement et d'élaboration des politiques afin de s'acquitter de leurs responsabilités. L'alinéa 4c) de la Loi sur le ministère de la Justice dispose que le ministère "a la surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Canada et qui ne rentrent pas dans les attributions des gouvernements provinciaux". En outre, le Code criminel relève entièrement du ministère de la Justice. La reconnaissance du fait que les facteurs sociaux et économiques ont une incidence sur le fonctionnement du système de justice et du système juridique, qu'il ne saurait s'acquitter de ses attributions législatives sans être en mesure de procéder à des recherches empiriques, et que l'expérimentation ainsi que la consultation sont essentielles à l'accomplissement de sa mission a amené le ministère à se doter de tels moyens au cours de la dernière décennie.

La loi confie à première vue au ministère du Solliciteur général un rôle moins important en matière de recherche et de développement, c'est-à-dire un rôle limité pour la plus grande partie à la recherche opérationnelle visant à l'aider à s'acquitter des responsabilités que lui attribue la loi à l'égard de certains organismes. Le ministère a été créé en 1966, date à laquelle la Gendarmerie royale du Canada, les questions de sécurité, le Service correctionnel du Canada ainsi que la Commission nationale des libérations conditionnelles ont cessé de relever du ministère de la Justice.

En 1972, le Conseil du Trésor a autorisé la création d'un secrétariat au sein du ministère dont les tâches

consistent à élaborer des politiques, à se charger de l'évaluation et de la recherche ainsi qu'à conseiller le ministre en ce qui concerne les organismes mentionnés ci-dessus et le système de justice pénale en général. Le ministère s'est vu confier un rôle administratif de premier plan en ce qui a trait à des aspects importants de la politique en matière de justice pénale. Les moyens dont le ministère s'est doté concernent principalement les domaines de l'application de la loi et du secteur correctionnel, bien que de plus en plus, des questions de fond telles l'aide aux victimes et la détermination des peines de même que la législation sur les jeunes contrevenants, qui touchent tous les aspects du système, soient également examinées.

En fait, les deux ministères jouent un rôle de premier plan dans le domaine de la politique en matière de justice pénale.

Contexte

Par suite de l'analyse qu'il a faite du contexte dans lequel fonctionne le système de justice pénale, le Groupe d'étude soulève les points suivants :

a. La définition sur les plans constitutionnel, législatif et administratif des mandats confiés aux ministères fédéraux et provinciaux chargés de l'administration de la justice a entraîné la création d'un système très fragmenté et complexe.

b. Le processus de consultation établi en vue de gérer ce système fragmenté et complexe est lui-même fragmenté et complexe.

c. On s'entend peu sur l'orientation que devrait prendre le système dans son ensemble, c'est-à-dire sur les principes généraux sous-tendant l'élaboration des politiques et des programmes législatifs qu'il conviendrait d'adopter pour l'ensemble du Canada.

d. La capacité nécessaire pour entreprendre des recherches et élargir le champ des connaissances en la matière afin d'appuyer une telle orientation stratégique fait elle-même défaut.

e. En partie à cause des caractéristiques précitées, la capacité de gérer le système et les rapports entre ses éléments manque aussi.

Les avocats et les décideurs dans le domaine de la justice pénale sont confrontés à un problème dont l'un des éléments fondamentaux est l'absence d'une politique stratégique commune au niveau national et fédéral.

Rôle de chef de file

Pratiquement tous les spécialistes qui ont été interrogés par le Groupe d'étude ont reconnu que le gouvernement fédéral a joué et doit jouer un rôle de chef de file à l'égard du système de justice pénale en raison de son pouvoir de légiférer et de ses attributions à titre de gouvernement central. Se pose donc la question de savoir comment le gouvernement fédéral peut le mieux assumer ce rôle afin d'assurer l'efficacité optimale de l'administration de la justice ainsi que l'élaboration d'une stratégie en vue de l'amélioration des services et de la protection légale, compte tenu des répercussions qu'auront les modifications proposées sur tous les éléments du système.

Actuellement, le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités de chef de file de la façon suivante :

a. consultation en vue de la modification du droit pénal et de certains aspects du droit civil qui touchent aux droits des provinces

b. incitation au changement en matière de politique et de procédure pour ce qui est du fonctionnement des divers éléments du système de justice grâce à :

une sensibilisation accrue du public à l'égard du système de justice, un meilleur accès à celui-ci et une plus grande participation de la population

l'apport d'un soutien technique et financier aux ministères et organismes provinciaux ainsi qu'aux organisations non gouvernementales en vue de leur permettre de mener à bien certaines activités et de mettre en oeuvre certains programmes.

Tant les deux ministères fédéraux que Santé et Bien-être social Canada, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Secrétariat d'État et Statistique Canada participent à ces activités à des degrés divers.

Il faut reconnaître que ce rôle d'agent de changement qu'assume le fédéral dans le domaine de la justice suscite des conflits avec les provinces du fait que les priorités, les moyens et les ressources ne sont pas les mêmes. Cependant, il est essentiel que de tels conflits soient réduits au maximum et que dans toute la mesure du possible les besoins des deux paliers de gouvernement soient harmonisés.

Conclusions

Après examen de la question, le Groupe d'étude tire les conclusions suivantes :

a. Il est nécessaire d'élaborer une politique stratégique tant au niveau fédéral que national afin :

   d'en arriver à un consensus sur l'orientation que devra prendre le développement futur du système de justice

   de favoriser le développement d'une capacité de recherche et d'une base de connaissances en vue d'appuyer l'élaboration d'une politique intégrée et la gestion du système

   d'optimiser l'efficacité de la gestion du système.

b. Le cadre dans lequel les responsabilités partagées sont assumées tant au sein du gouvernement fédéral que par les paliers fédéral et provinciaux provoque souvent des tensions interministérielles et intergouvernementales. Si certaines tensions sont inévitables, il est néanmoins nécessaire d'améliorer les procédés utilisés.

c. Compte tenu de la complexité et de la fragmentation du système, ainsi que de l'absence de consensus sur l'orientation que devrait prendre son développement futur, il est impossible de

savoir si l'administration de la justice a atteint son degré optimal d'efficacité.

Politique stratégique fédérale

Le Groupe d'étude est d'avis que l'actuelle répartition des compétences entre le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général concernant l'élaboration des politiques en matière de justice pénale n'a pas facilité la formulation d'une politique stratégique cohésive au niveau fédéral. Bien que certains éléments d'une telle politique, comme le processus de révision du droit pénal, aient déjà été mis en oeuvre, cette impulsion n'est pas liée à une orientation claire dans d'autres champs de compétence opérationnelle et politique du gouvernement fédéral ni à une reconnaissance de son incidence sur les attributions des provinces en matière opérationnelle et politique. Il est nécessaire de se doter de moyens en vue de l'adoption d'une approche globale, intégrée et à long terme permettant d'établir une politique en matière de justice pénale au niveau fédéral et d'entreprendre des activités de recherche et de développement qui la supporteraient.

Le Groupe d'étude a examiné un certain nombre de solutions structurelles qui pourraient favoriser l'établissement d'une politique stratégique améliorée au niveau fédéral. Toutefois, les répercussions qu'entraînerait une modification importante des structures ou du mandat des deux ministères, modification qui pourrait contribuer à améliorer la capacité d'élaboration d'une politique stratégique, sont telles qu'on n'a pu s'entendre sur une solution clairement préférable à la situation actuelle, en dépit des imperfections de celle-ci.

Le ministère de la Justice pourrait se voir confier le rôle de chef de file en ce qui a trait à l'élaboration des politiques en matière de justice pénale. Cela signifierait l'intégration au sein de ce ministère des ressources actuellement affectées par le ministère du Solliciteur général à l'élaboration d'une politique à long terme et amènerait ce dernier à se concentrer sur les activités de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité, du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Une telle mesure ferait reposer sur un seul ministère la responsabilité de l'élaboration de l'ensemble des politiques mais nécessiterait des modifications structurales importantes et

perturbatrices dans les deux ministères. En outre, cette solution aurait pour effet de rendre moins accessibles aux organismes qui sont les principaux utilisateurs des fonds affectés à la justice fédérale les moyens dont dispose actuellement le Secrétariat du ministère du Solliciteur général pour l'élaboration d'une politique à long terme.

Une autre solution consisterait à confier au ministère du Solliciteur général la responsabilité de l'élaboration des politiques en matière de justice pénale. Le ministère deviendrait ainsi un "ministère de la Justice pénale". Si cette solution était retenue, le ministère de la Justice fournirait les services juridiques nécessaires pour l'adoption des lois devant concrétiser les politiques élaborées par le ministère du Solliciteur général et s'acquitterait des fonctions normalement liées au bureau du procureur général. Cette solution entraînerait aussi d'importantes modifications de structures et enlèverait au ministère de la Justice ses attributions traditionnelles concernant la modification du droit pénal. Tout nouvel examen de cette solution ou d'autres propositions devrait aborder la question des rapports entre les organismes relevant du ministère du Solliciteur général et le solliciteur général adjoint en ce qui concerne la responsabilité des premiers envers le second, et le rôle du solliciteur général adjoint en matière de répartition des ressources parmi les organismes et au sein de chacun d'eux.

Dans certaines provinces et certains territoires, un seul ministère s'acquitte des tâches confiées au ministère du Solliciteur général et au ministère de la Justice. L'une des solutions sur lesquelles le Groupe d'étude s'est penché consisterait à adopter une telle structure dont la direction serait assurée par trois sous-ministres, à savoir un sous-procureur général, un solliciteur général adjoint et un sous-ministre responsable de la politique, des programmes et de la recherche en matière de justice. Une autre possibilité serait de nommer un ministre de la Justice chargé de la coordination des activités en matière d'élaboration des politiques de ses collègues de rang inférieur nommés aux postes de solliciteur général et de procureur général. Compte tenu de la taille des ministères fédéraux actuels, ces deux solutions pourraient créer des problèmes en raison d'une sphère d'attributions trop étendue. On a également fait remarquer qu'il n'y avait qu'un seul ministère avant 1966 et que le ministère du Solliciteur général avait été créé en vue de diviser les attributions de la Couronne en matière d'enquêtes et de

poursuites en raison de l'étendue des tâches pour lesquelles un seul ministre était responsable.

Le Groupe d'étude estime que chacune de ces solutions présente des avantages et des inconvénients. Cependant, celle qui consisterait à réunir autour d'un seul ministre trois sous-ministres responsables de domaines différents, à savoir les services juridiques, la police et les opérations ainsi que les politiques, semble être la meilleure pour ce qui est d'assurer un contrôle sur une politique intégrée. Néanmoins, aucune des solutions à l'actuelle double structure du ministère de la Justice et du ministère du Solliciteur général ne présente suffisamment d'avantages au point de la préférer clairement à la situation actuelle. Selon le Groupe d'étude, il n'est en outre pas évident que les solutions envisagées permettraient de réaliser une économie de personnel ou d'argent.

Cependant, le Groupe d'étude est d'avis que le maintien du statu quo n'écarte pas la nécessité d'une capacité d'élaboration de politiques stratégiques fédérales en matière de justice pénale et n'est pas non plus synonyme d'inaction. Il s'agit plutôt de veiller soigneusement à ce que chaque action ne cause pas de perturbations graves mais favorise une collaboration et une coordination optimales en matière d'élaboration des politiques. Le Cabinet pourrait ainsi demander aux ministères de la Justice et du Solliciteur général de lui soumettre périodiquement un plan conjoint de politique stratégique en matière de justice pénale qui prévoirait un mécanisme administratif et une nouvelle répartition des ressources.

Le Groupe d'étude propose que le ministère de la Justice et le Secrétariat du ministère du Solliciteur général fassent tous deux l'objet d'une révision externe des services votés afin de mieux définir ce que serait une capacité de planification stratégique appropriée.

Politique nationale

Les efforts faits en vue de régler la question du morcellement du système de justice pénale et d'apporter un peu de cohésion et d'ordre ont été ponctuels ou visaient à résoudre des questions précises par la formation de groupes de travail ou de groupes d'étude fédéraux-provinciaux. On tente lors des réunions régulières des ministres et des sous-ministres responsables de la justice de dégager une vue d'ensemble. Toutefois, l'organisation de ces réunions

repose sur les participants qui ne peuvent compter sur un secrétariat permanent ni sur aucun autre service de soutien.

Afin de favoriser l'adoption d'une approche nationale plus intégrée concernant l'élaboration des politiques en matière de justice pénale, le Groupe d'étude a examiné la possibilité d'établir un petit secrétariat fédéral-provincial chargé de l'organisation des réunions des ministres et des sous-ministres. Un tel organisme pourrait soutenir le processus de discussion et contribuer à mieux cerner les questions par l'apport d'information, fournir des services d'archives et aider à diriger et à intégrer les travaux d'autres comités et groupes de travail.

Bien que certains membres du Groupe d'étude aient reconnu que la proposition présentait de réels avantages, d'autres ont estimé qu'un secrétariat ne ferait qu'ajouter à la bureaucratie dans un contexte déjà complexe. Les mécanismes existants donnent des résultats concrets pour ce qui est de l'élaboration d'approches nationales relativement à des projets précis liés à la justice pénale et ils reflètent la nature et le fonctionnement de la fédération canadienne. La complexité et le nombre des comités, groupes de travail ou groupes d'étude peuvent donc être considérés comme le prix qu'il faut payer.

Le Groupe d'étude s'est également penché sur le cas du Centre canadien de la statistique juridique à titre d'exemple de coordination et de collaboration fédérales-provinciales en matière de projets nationaux. Bien que le Centre laisse entrevoir des résultats prometteurs dans le domaine de la statistique juridique, il est encore trop tôt pour dire si le modèle peut être appliqué dans le contexte plus large de la gestion de la recherche et du développement. Le Groupe d'étude a constaté qu'en dépit de l'existence d'une structure formelle, en l'occurrence un comité fédéral-provincial, pour diriger l'activité du Centre, le nombre des intervenants, tant au niveau des sous-ministres que du personnel, ainsi que l'intérêt sporadique montré par les sous-ministres ont soulevé des difficultés en ce qui concerne le choix d'une orientation en matière de politiques et la responsabilité des membres du Centre vis-à-vis du comité.

Capacité de recherche et de développement

La justice pénale, comme d'autres domaines, exige un fond de connaissances et un ensemble de personnes capables de former une base intellectuelle à long terme pour l'élaboration des politiques. Une telle capacité de recherche et de développement a été constituée au cours des vingt dernières années en droit et en criminologie grâce à l'aide apportée par les gouvernements fédéral et provinciaux aux universités et au financement direct de la recherche par le fédéral. Le Groupe d'étude considère cependant qu'il manque toujours une capacité de recherche et de développement intégrée et interdisciplinaire pour le système de justice pénale en tant que tel plutôt que pour certains de ses éléments.

Compte tenu de la nécessité de constituer une base de connaissances dynamique et permanente à l'usage des décideurs et de la société en matière de justice pénale et du fait qu'il est précisément habilité à verser des subventions pour le compte du fédéral, le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada devrait mettre en oeuvre un programme de recherche stratégique en droit et justice pénale. Afin d'assurer une meilleure cohérence et de mieux employer les fonds disponibles, les ressources actuellement affectées par le ministère du Solliciteur général à ses programmes d'aide aux centres de criminologie et à des chercheurs indépendants pourraient être transférées au Conseil de recherche en sciences humaines du Canada pour la réalisation de ce programme stratégique. Le ministère du Solliciteur général, le ministère de la Justice et les autorités provinciales devraient avoir leur mot à dire en ce qui concerne la structure et l'orientation du programme du Conseil.

Consultation

Le Groupe d'étude estime qu'il est nécessaire d'améliorer la consultation entre les autorités fédérales et provinciales en ce qui a trait au rôle de chef de file du gouvernement fédéral en matière de justice pénale, et en particulier en ce qui concerne les subventions aux projets novateurs. Bien que l'incitation à l'innovation dans des domaines tels que les services aux victimes ou la prévention du crime soit pour le gouvernement fédéral une activité tout à fait légitime et nécessaire à l'élaboration des politiques

en la matière, les questions liées aux compétences provinciales et aux coûts à long terme doivent être examinées.

L'actuelle structure du Centre de la consultation du ministère du Solliciteur général ne favorise pas assez la liaison et les communications entre les gouvernements et, à l'instar des projets novateurs, agace souvent les autorités provinciales. Les six bureaux régionaux actuels qui remplissent diverses fonctions pourraient être remplacés par un fonctionnaire supérieur qui serait chargé d'assurer dans chaque capitale provinciale la liaison et les communications. Même s'ils relèveraient du ministère du Solliciteur général, ces fonctionnaires serviraient aussi le ministère de la Justice.

À l'heure actuelle, il existe en Alberta et au Québec des comités mixtes composés de représentants du ministère du Solliciteur général et des gouvernements provinciaux afin de coordonner les priorités et l'aide accordée aux projets. Le Groupe d'étude est d'avis que de tels comités devraient être établis dans chaque province et qu'il devrait y avoir parmi leurs membres des représentants du ministère de la Justice.

Le financement des projets novateurs par le gouvernement fédéral serait effectué par le truchement des autorités provinciales ou de concert avec elles. Cependant, le pouvoir du fédéral de financer directement des projets ne serait pas modifié. Le programme de projets novateurs du ministère du Solliciteur général serait géré à Ottawa plutôt que par l'entremise des bureaux régionaux comme c'est le cas actuellement. En outre, afin de mieux servir la clientèle, le processus d'approbation des projets à l'administration centrale pourrait être simplifié et les montants alloués pourraient être fixés précisément pour chaque province.

EXAMEN DES PROGRAMMES

FONDS DE LA RÉFORME DU DROIT PÉNAL
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Le Fonds de la réforme du droit pénal vise à promouvoir la réforme du droit pénal, tant par voie législative que non législative. Ce fonds est destiné à :

- favoriser l'organisation de réunions d'experts pour obtenir leur aide relativement à la réforme de certains domaines du droit pénal;

- promouvoir et à évaluer des projets pilotes visant à établir l'utilité des changements proposés;

- promouvoir la tenue de discussions sur les méthodes nouvelles à adopter pour régler les problèmes soulevés dans des secteurs précis du droit pénal, y compris les propositions à caractère législatif et non législatif, et à favoriser la diffusion de renseignements sur ces méthodes.
(Délibération du Conseil du Trésor n^{o} 740125)

DOCUMENT HABILITANT

Le programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice fédéral. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

Créé en 1976, le Fonds de la réforme du droit pénal a pour but de contribuer à la révision et à la réforme du droit et des règles de procédure en matière pénale entreprises par la Commission de réforme du droit et le ministère de la Justice. Dans la proposition présentée par le ministère au Conseil du Trésor et selon les modalités du programme de contributions autorisées par le Conseil, l'accent a été mis sur l'importance d'une réforme des règles de procédure par des voies non législatives et sur la tâche qui incombe au ministère de la Justice de tenir de vastes consultations sur l'opportunité de mettre en oeuvre les

réformes proposées par la Commission. Le bénéficiaire de cette mesure est le ministère, car la Commission possède ses propres mécanismes de consultation.

Conformément à son objet initial, le fonds demeure un mécanisme pour financer :

a. les consultations externes menées par le ministère avec des particuliers et des organismes non gouvernementaux concernant les modifications proposées au droit et aux règles de procédure en matière pénale;

b. les projets novateurs et expérimentaux destinés à vérifier l'efficacité des modifications ou des procédures proposées;

c. les recherches externes devant contribuer à la réforme des règles de procédure et de fond.

En 1984-1985, le Cabinet a autorisé l'adjonction de deux volets au fonds, à savoir le fonds des victimes, créé pour une période de deux ans, soit les exercices 1984-1985 et 1985-1986, et le fonds de la détermination des peines, pour une période qui va de 1984-1985 à 1986-1987. Les deux fonds sont assujettis aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour le fonds "général". La gestion du volet relatif à l'aide aux victimes est assurée par le gestionnaire des projets chargé de l'administration du fonds "général". Il est secondé par un employé nommé pour une durée déterminée. Le fonds de la détermination des peines est pour sa part géré par un chef et un gestionnaire des projets de la même section. Les deux volets ont les mêmes objectifs que le fonds "général", bien qu'ils soient plus précis étant limités aux projets liés aux initiatives du gouvernement fédéral en matière d'aide aux victimes et de détermination des peines.

Les priorités relatives aux contributions sont établies annuellement par le gestionnaire des projets responsable du Fonds de la réforme du droit pénal de concert avec le chef des trois principaux groupes de clients du fonds, à savoir, le coordonnateur de la révision du droit pénal, l'avocat général de la Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale et l'avocat général de la Section de l'élaboration de la politique, des programmes et des mesures d'information juridique, de même qu'avec les organismes des provinces et du secteur privé qui

s'intéressent depuis longtemps au fonds. La liste des priorités est approuvée par le Comité d'évaluation des programmes, qui est présidé par le sous-ministre adjoint, Direction de la politique, des programmes et de la recherche et composé des chefs des sections précitées ainsi que du directeur de la Section de la recherche et de la statistique, du directeur des services financiers, du directeur des communications et des affaires publiques, du chef de cabinet du sous-ministre adjoint, Droit public, de deux gestionnaires de projets, et du conseiller principal en matière de justice pénale du Centre de la consultation du ministère du Solliciteur général. Selon les priorités établies, les besoins prévus des principaux groupes clients du ministère et les projets prévus, un plan de travail opérationnel comportant une allocation budgétaire par groupe client est également autorisé par le Comité d'évaluation des programmes.

Pour l'exercice 1985-1986, l'allocation provisoire au titre du fonds "général" par groupe client est ainsi ventilée :

- Section de révision du droit pénal 7.2 %
- Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale 53.9 %
- Section de l'élaboration de la politique, des programmes et des mesures d'information juridique 18.0 %
- Organismes provinciaux et du secteur privé 15.6 %
- Autres nouvelles initiatives 5.4 %

La liste des priorités pour le volet du fonds concernant l'aide aux victimes est également approuvée par le Comité d'évaluation des programmes. Un groupe de travail sur la justice pour les victimes, institué au sein du ministère de la Justice, assume un rôle officiel en matière de recommandation des priorités et d'évaluation des propositions de projet. Pour l'exercice 1985-1986, la liste des priorités est la suivante :

- déclarations des victimes
- agression à l'égard du conjoint

- agression sexuelle à l'égard d'un enfant

- aide générale aux victimes et aux témoins à l'intention de certains groupes de victimes infractions sexuelles

- projets complets d'aide aux victimes

- information juridique à l'intention des victimes

Les propositions d'aide financière aux initiatives en matière de détermination des peines sont examinées par le Groupe d'étude sur la détermination des peines de la direction et approuvées par le Comité d'évaluation des projets. Un comité mixte de coordination générale des ministères de la Justice et du Solliciteur général se réunit à l'occasion afin de s'assurer que chaque ministère est au fait des activités de financement de l'autre et d'éviter tout double emploi ou chevauchement. Voici la liste des priorités qui a été établie par le Cabinet lors de la création du fonds :

a. Programmes de travail en paiement des amendes

b. Programmes d'ordonnances de service communautaire

c. Programmes de dédommagement

Dans tous ces programmes, une attention particulière est apportée aux autochtones et aux victimes. Les trois domaines mentionnés ci-dessus sont liés aux modifications qu'il avait été proposé d'apporter au Code criminel dans le projet de loi C-19, lequel n'a pu être adopté avant la dissolution du Parlement en 1984. Seule la modification relative aux programmes de travail en paiement des amendes a été intégrée dans le projet de loi C-18.

Les administrateurs des programmes se contentent essentiellement de répondre aux demandes de subvention en ce qui concerne le fonds général et le fonds complet d'aide aux victimes car ils sont submergés de demandes chaque année. Au cours de l'exercice 1984-1985, 92 propositions de projets représentant environ trois millions de dollars ont été reçues. De ce total, 23 ont été autorisées. En revanche, les administrateurs chargés du volet détermination des

peines ont, par la force des choses, adopté une gestion proactive afin de solliciter des propositions de programme. Au cours des deux derniers exercices, les demandes n'ont pas réussi à épuiser les crédits affectés à ce fonds.

Les modalités du fonds "général" de la réforme du droit ont été reprises pour les volets aide aux victimes et détermination des peines. Bien que la liste des priorités pour les subventions ne soit pas la même pour les trois fonds, les critères d'approbation d'une demande sont les mêmes, à savoir, la conformité avec les priorités établies, la fiabilité et les antécédents du demandeur, les chances de succès du projet, l'à-propos de l'enveloppe budgétaire ainsi que le montant et le type de l'aide provinciale accordée. Si les propositions réunissent les critères de présélection, le gestionnaire de projets négocie avec l'auteur de la demande afin de résoudre les lacunes relevées dans celle-ci, négocie avec les autorités provinciales concernées et les autres ministères fédéraux, puis remplit une formule normalisée faisant état de l'appréciation et du sommaire du projet, lequel sera soumis au Comité d'évaluation des projets en vue d'être recommandé au ministre.

Chaque province a désigné un coordonnateur de réforme du droit par l'entremise duquel les gestionnaires de projets font autoriser toutes les propositions de projets relevant de la compétence du coordonnateur. Dans les faits, les provinces ont un droit de veto sur les projets d'aide financière lorsque le sujet relève de la compétence provinciale ou de la compétence fédérale et provinciale.

Le fonds ne subventionne pas de programme ni d'organisme sur une base permanente et finance seulement des projets de recherche externes non sollicités. Le financement de tous les projets est effectué par le truchement d'ententes de contribution. Le ministre doit signer toutes les ententes, bien que le sous-ministre adjoint, Direction de la politique, des programmes et de la recherche soit autorisé à approuver des majorations des contributions autorisées par le ministre jusqu'à concurrence de 2,500 $.

Tous les projets sont examinés par la Section de la recherche et de la statistique du ministère afin de déterminer quel type de stratégie il convient d'adopter pour ce qui est de l'établissement des rapports, de la surveillance ou de l'évaluation du projet. Tous les projets

novateurs importants font l'objet d'une évaluation officielle effectuée sous la direction de cette section. Avant que ne soit versée la tranche finale de la contribution, les demandes de paiement font l'objet d'une vérification par le ministère conformément aux règles établies à cet égard par le Conseil du Trésor.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires de ce programme sont les suivants :

- Les sections clientes du ministère de la Justice, car elles comptent sur le fonds pour financer les consultations externes concernant les modifications à apporter au Code criminel et aux règles de procédure.

- Les particuliers et les organismes, gouvernementaux ou non, car ils ont ainsi la possibilité de donner leur avis sur les réformes proposées et d'obtenir des subventions pour financer des projets de réforme du droit et de la procédure en matière pénale.

- Le grand public, dans la mesure où la réforme du droit pénal, par des voies législatives ou non, est soutenue par le fonds.

DÉPENSES (milliers $)

Services votés	**83/84**	**84/85**	**85/86**
Traitements	50.7	53.4	55.4
F & E	6.8	10.0	10.0
Contributions	417.5	417.5	417.5
TOTAL	**475.0**	**480.9**	**483.9**
A.-P.	1.5	1.5	1.5

Ces chiffres ne comprennent pas les années-personnes au titre des postes à durée déterminée, ni le budget destiné aux initiatives d'aide aux victimes et de détermination des peines au cours de l'exercice 1984-1985, non plus que le budget des contributions au titre des travaux liés au rapport Badgley au cours de l'exercice 1983-1984. Les contributions s'élèvaient à 352,200 $ au titre de l'aide aux

victimes et à 234,000 $ au titre de la détermination des peines au cours de l'exercice 1984-1985.

OBSERVATIONS

Le fonds n'a pas fait l'objet d'une évaluation officielle bien que le Bureau des conseillers en gestion ait complété un aperçu de l'évaluation de tous les fonds d'encouragement (discrétionnaires) du ministère en octobre 1985. Cet aperçu a permis de formuler quelque vingt-deux questions se rapportant à l'évaluation et à la gestion. Il y a été recommandé qu'une étude préparatoire à l'évaluation soit entreprise. (Une étude préparatoire à l'évaluation est un examen supplémentaire avant que soit effectuée l'évaluation complète de l'efficacité et de l'efficience d'un programme.) Le rapport du Bureau des conseillers en gestion recommandait également que les cinq fonds principaux ainsi que leurs composantes soient considérés comme un seul fonds parce que les questions de gestion (à déterminer) sont communes à tous les fonds, que les groupes clients ne distinguent probablement pas les fonds entre eux et que les moyens d'action dans chaque fonds sont interchangeables.

Le ministère du Solliciteur général gère un fonds de contribution et de projets novateurs auquel un budget de 2,614,000 $ a été affecté pour l'exercice 1985-1986. De même, le ministère de la Santé et du Bien-être social administre des programmes de projets novateurs qui financent des projets similaires à certains de ceux que vise le fonds de la réforme du droit, en particulier pour ce qui est de l'aide aux victimes. Par voie de conséquence, le fonds subventionne des projets conjointement avec d'autres ministères fédéraux.

Selon les ministères concernés, le double emploi ne constitue pas un problème. On admet toutefois qu'il existe certains chevauchements dans des domaines de compétence assumés ou attribués relativement au financement des projets novateurs en matière d'administration de la justice, et que les avis sont partagés sur la question de savoir de quel ministère doivent relever certaines questions de fond telles l'aide aux victimes et la détermination des peines.

Les répondants provinciaux et les bénévoles interrogés ne savaient pas à quel ministère ils devaient présenter leur demande de financement. Les répondants provinciaux ont en général exprimé l'avis que le gouvernement fédéral ne

devrait pas subventionner de projets liés à l'administration de la justice sans avoir auparavant obtenu l'approbation de la province. Certains ont soutenu qu'il ne devrait pas financer de projets novateurs qui ne relèvent pas exclusivement de sa compétence.

Dans son évaluation, le Secrétariat du Conseil du Trésor a conclu ce qui suit :

> Combien faut-il effectuer d'évaluations indépendantes sur l'élaboration d'un nouveau Code criminel pour le Canada? Par exemple, la Commission de réforme du droit, qui est un organisme indépendant, procède actuellement à une révision accélérée du Code criminel qui coûtera plus de dix millions de dollars en cinq ans. En outre, les ministères de la Justice et du Solliciteur général effectuent également des études dans le cadre de la révision accélérée du Code criminel, et le coût total de ces travaux s'élève à plus de dix millions de dollars pour la même période.

De plus, dans son évaluation des autres programmes de contribution et de subvention du ministère de la Justice, le Secrétariat du Conseil du Trésor a recommandé de fusionner certains programmes afin d'en réduire le nombre et d'en augmenter la souplesse.

ANALYSE

Quant au double emploi ou au chevauchement entre le fonds à l'étude et les sources de financement du ministère du Solliciteur général, le Groupe d'étude croit que l'existence de deux sources pour le financement des projets novateurs concernant l'administration de la justice suscite de la confusion chez les représentants des provinces et chez les bénévoles. Rien n'indique qu'il y a double emploi en matière de subventions; des efforts sont d'ailleurs faits pour renvoyer à l'autre ministère les propositions mal adressées. L'objet de ce fonds qui relève du ministère de la Justice concerne le droit et les règles de procédure en matière pénale. En revanche, les programmes du ministère du Solliciteur général mettent l'accent sur des aspects non juridiques et sociaux plus larges. Pour certains projets, les coûts sont partagés avec le ministère du Solliciteur général, ce qui multiplie les exigences administratives et, selon le ministère de la Justice, retarde inutilement le processus d'approbation de l'autre ministère. Parce que les

fonds affectés au programme de contribution ne sont pas transférables entre les ministères, un ministère ne peut

Le Groupe d'étude considère que les projets financés conjointement soulèvent un autre problème. Aux fins de vérification, le versement final effectué par le ministère en vertu d'une entente de contribution est assujetti à la réception d'un état de toutes les dépenses engagées pour le projet. Cette exigence a un effet dissuasif sur le recours au financement conjoint, en particulier lorsque la contribution du ministère est relativement modeste par rapport au coût total du projet. Le versement de contributions relativement peu élevées en vue, par exemple, d'inciter certains participants à prendre part à d'importantes conférences peut maximiser le profit tiré par le ministère des dépenses engagées au titre des consultations.

En ce qui concerne la question de savoir si plus d'une source de financement des projets novateurs devraient subsister au niveau fédéral, on ne peut que répondre que tant et aussi longtemps que plus d'un ministère est concerné par un aspect particulier des programmes en vertu de son mandat, tant et aussi longtemps que chacun a des besoins en matière d'information, d'expérimentation et de recherche dans ces domaines, et tant et aussi longtemps que l'on s'efforce d'éviter les doubles emplois, que les programmes sont gérés efficacement et produisent des résultats utiles, il n'est pas justifié de modifier les structures actuelles afin de confier le financement à un seul organisme. Le Groupe d'étude tire les ocnclusions suivantes :

a. Le ministère de la Justice est clairement autorisé par la loi à entreprendre des travaux de recherche, de développement et de consultation pour s'acquitter de ses responsabilités à l'égard du Code criminel du Canada. Le fonds "général" ainsi que les volets relatifs à l'aide aux victimes et à la détermination des peines ont été créés en vue de favoriser l'expérimentation et la consultation concernant la modification du droit et des règles de procédure en matière pénale.

b. En l'absence d'une évaluation officielle de l'efficacité du fonds, il semblerait qu'il constitue un mécanisme bénéfique et utile en

matière de consultation et d'élaboration des programmes pour ce qui est des modifications à apporter au Code criminel et à titre de mécanisme de financement de la recherche dans les domaines d'intérêt général liés à la modification du droit pénal.

c. Ce fonds ne semble pas faire double emploi avec les fonds analogues administrés par d'autres ministères.

d. Par rapport à des fonds similaires gérés par le ministère du Solliciteur général, il semblerait que le fonds à l'étude soit administré de façon efficace, bien que les exigences du ministère en matière de vérification puissent avoir un effet dissuasif en ce qui concerne le financement par le fonds de petites portions d'un projet plus vaste.

Le volet de la détermination des peines a reçu moins de demandes qu'il pouvait en accepter au cours des deux premiers exercices de sa période d'approbation de trois ans. Cela est dû à un certain nombre de facteurs, dont l'un des principaux est le fait que deux des trois initiatives législatives, à savoir le programme des ordonnances de service communautaire et le programme de dédommagement, ont été abandonnées après que le projet de loi C-19 n'ait pu être adopté. En l'absence de textes législatifs et en raison de la priorité donnée aux programmes relatifs à la Loi sur les jeunes contrevenants, les provinces n'ont pas montré à l'égard de ce fonds tout l'intérêt espéré. En outre, le fait d'avoir rempli trop tard les postes à durée déterminée a retardé le processus d'élaboration des propositions de concert avec les organismes provinciaux et non gouvernementaux.

L'autorisation du Cabinet de continuer l'initiative entreprise en matière d'aide aux victimes après l'exercice 1985-1986 ainsi que les initiatives relatives à la détermination des peines après l'exercice 1986-1987 est assujettie à une évaluation externe des programmes.

Si les rapports entre la Commission de réforme du droit et le ministère de la Justice devaient changer, le fonds pourrait être plus utile encore pour ce qui est de la recherche formatrice de base qui sous-tend les propositions de réforme législative.

OPTIONS

Quant au fonds de la réforme du droit, une solution logique serait de supprimer le fonds et d'éliminer la principale source de financement discrétionnaire du ministère en ce qui concerne la réforme du droit pénal.

Toutefois, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement poursuive l'exploitation du fonds, sous réserve des évaluations exigées par le décret du Cabinet créant les fonds relatifs à l'aide aux victimes et à la détermination des peines ainsi que de l'évaluation prévue du fonds "général".

FONDS DES DROITS DE LA PERSONNE
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Les objectifs du fonds sont "l'information des Canadiens et plus particulièrement des milieux juridiques, l'avancement des droits de la personne et la promotion du développement des connaissances dans le domaine des droits de la personne au Canada" (délibération du Conseil du Trésor nº 783539). Selon les modalités de ce programme, les contributions versées servent à financer les recherches juridiques, les publications, les séminaires et conférences sur le droit ainsi que les projets innovateurs de vulgarisation juridique.

DOCUMENT HABILITANT

Le programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

Créé en 1982, le programme avait pour but le versement de contributions dans le secteur des droits de la personne au cours des exercices 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985. Pendant l'année 1985-1986, le niveau des dépenses est passé de 500,000 dollars à 400,000 dollars et la prolongation du programme a été assujettie à une évaluation de l'efficacité du fonds. Le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne étudie actuellement un projet de rapport final d'évaluation.

Les projets proposés sont étudiés par un agent de projets et des analystes de la Section des droits de la personne. Toutes les décisions de financement sont prises par le Comité du Fonds des droits de la personne du ministère qui se réunit tous les deux mois. Le comité est présidé par le sous-ministre adjoint, droit public et comprend l'avocat général, droits de la personne, l'avocat général, élaboration de la politique des programmes, le directeur de la recherche, le directeur de l'administration des programmes et des projets, le chef de la gestion des projets, un agent des finances ainsi qu'un agent de

projets. Ce comité est aussi responsable de l'approbation des priorités de financement recommandées par la Section des droits de la personne et l'agent de projets.

Voici les priorités établies pour l'exercice 1985-1986 :

- les droits de la personne à l'échelle internationale
- les lois canadiennes en matière de droits de la personne en général
- la Charte en général
- les articles 7 et 15 de la Charte.

Pendant le présent exercice, le fonds a été utilisé fréquemment pour venir en aide à des associations et groupes nationaux importants pour la présentation de mémoires en réponse au document de consultation sur les droits à l'égalité qu'a publié le gouvernement.

L'existence même du fonds ne fait pas l'objet de beaucoup de publicité. Au cours de l'exercice 1983-1984, le sous-ministre a pour ce faire écrit aux facultés de droit, aux associations de protection des droits de la personne et aux organisations de vulgarisation juridique. Depuis, les responsables du fonds comptent sur les contacts directs avec les organismes et les particuliers ainsi que sur le bouche à oreille pour encourager les gens à avoir recours aux sommes disponibles. Depuis la création du programme, les demandes ont toujours été supérieures aux sommes attribuées. Pendant l'année 1984-1985, il y a eu cinquante-six demandes de financement, dont vingt-neuf ont été approuvées, pour un total d'un million trois cent mille dollars.

Compte tenu de la nature de la plupart des projets financés, qui portent sur des conférences, des publications et la recherche, seulement deux ont fait l'objet d'une évaluation officielle. Cependant, toutes les propositions sont étudiées par la Section de la recherche et de la statistique.

Le Secrétariat d'État administre un programme semblable de subventions destinées aux organismes, aux institutions et aux groupes qui s'intéressent aux droits de la personne.

En 1984-1985, la répartition approximative en pourcentage des contributions entre les principaux secteurs prioritaires a été la suivante :

- lois sur les droits de la personne en général (y compris à l'échelle internationale) 24.5 %
- Charte des droits en général 11.0 %
- article 15 et autres articles déterminés 64.4 %

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires de ce programme sont le ministère de la Justice, puisque le fonds lui permet de consulter les personnes et les groupes compétents, les milieux juridiques canadiens, à qui les contributions s'adressent principalement, et le grand public, pour ce qui a trait à l'aspect de vulgarisation juridique.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	**84/85**	**85/86**
Traitements	50.7	53.4	56.0
F & E (autres dépenses)	0.3	0.6	0.6
Contributions[1]	433.5	496.0	400.0
TOTAL	**484.5**	**561.5**	**462.0**
A.-P.[1]	1.5	1.5	1.5

1) Le programme a subi une réduction de 100,000 dollars au cours de l'exercice 85/86, conformément aux directives de réduction de l'accroissement des dépenses gouvernementales.

OBSERVATIONS

Le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne du ministère a conclu qu'il n'y avait pas de chevauchement conceptuel entre le Fonds des droits de la personne et les autres programmes du ministère de la Justice ou du Secrétariat d'État. Le programme du Secrétariat d'État porte sur les grands aspects sociaux,

politiques et culturels des droits de la personne, tandis que le fonds du ministère de la Justice est restreint aux aspects juridiques de la question. Lorsque des projets de vulgarisation juridique ou de conférence portent sur les deux domaines, ils peuvent bénéficier de contributions des deux programmes. En 1984-1985, deux projets ont été financés conjointement par les deux ministères.

Voici les principales conclusions du Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne :

a. Le fonds a sensiblement augmenté le nombre et amélioré la qualité des publications canadiennes en matière de droits de la personne.

b. De façon générale, le fonds a joué un rôle important de stimulant dans le domaine des droits de la personne, en encourageant la publication d'ouvrages sur le sujet ainsi qu'en parrainant des conférences spécialisées et d'autres modes d'information pour le Sous-comité parlementaire sur les droits à l'égalité.

c. Les activités de vulgarisation juridique et le parrainage de conférences non spécialisées n'ont pas été aussi utiles au ministère, qui devrait leur accorder moins d'importance dans le cadre de ce fonds.

d. Le fonds devrait faire l'objet de plus de publicité pour permettre à toute la population d'y avoir accès et diversifier le genre de propositions soumises.

e. Les buts et les priorités devraient être définis plus clairement et viser davantage les projets mixtes intéressant des représentants de la profession juridique et d'autres groupes. De plus, il faudrait déterminer les secteurs dans lesquels la recherche spécialisée devrait être encouragée.

f. Une réduction des demandes de parrainage de conférences est à prévoir puisque la Charte est totalement en vigueur. Cette réduction, accompagnée d'une diminution de l'importance accordée à la vulgarisation juridique, permettra

au fonds d'atteindre ses objectifs et d'élargir sa clientèle sans pour autant augmenter le montant total des contributions versées.

g. Il faut améliorer l'administration du fonds, ce qui comprend la création d'un poste de personne ressource pour les propositions.

h. Il faut accorder plus d'importance au suivi et à l'évaluation des projets; une approche plus systématique de la diffusion des renseignements permettrait en outre à plus de membres du personnel du ministère de bénéficier du programme.

i. Le programme demeurera certainement utile et nécessaire puisque la Charte continuera de faire l'objet d'interprétations. Toutefois, les priorités du fonds seront très probablement modifiées en conséquence.

Voici les principales recommandations du Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne :

a. La profession juridique devrait demeurer le principal centre d'intérêt mais il est très souhaitable de collaborer avec d'autres groupes.

b. Les priorités du programme devraient être classées et diffusées auprès d'une clientèle potentielle plus considérable.

c. Il faudrait accorder moins d'importance aux projets de vulgarisation juridique puisqu'ils sont bien subventionnés par d'autres programmes.

d. Un agent de projets devrait être officiellement chargé des demandes et des contrats initiaux.

e. Il faudrait élaborer une méthode d'évaluation des projets plus systématique, avec l'aide de la Section de la recherche et de la statistique.

f. Les gestionnaires du fonds devraient encourager la présentation de projets de financement mixte et examiner la possibilité d'utiliser des contributions pour le financement partiel de projets.

Il est convenu que le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne recommandera aussi de rationaliser le processus d'examen des projets et de réduire le nombre d'heures que les membres doivent consacrer aux affaires du Comité du Fonds des droits de la personne.

Dans son évaluation, le Secrétariat du Conseil du Trésor a recommandé que l'on envisage la possibilité de fusionner ce fonds avec le programme du Secrétariat d'État ou encore de fusionner une partie ou la totalité des fonds existant au sein du ministère de la Justice.

ANALYSE

À partir de l'examen par le Groupe d'étude des programmes connexes du ministère de la Justice et du Secrétariat d'État, ces deux fonds ne semblent pas faire double emploi. De plus, compte tenu des responsabilités de la Commission des droits de la personne, il n'y a ni chevauchement ni double emploi entre cet organisme et le Fonds des droits de la personne. Le Groupe d'étude est d'avis que le fonds doit continuer de relever du ministère de la Justice. Le rapport d'évaluation recommande qu'une importance accrue soit accordée au financement mixte de projets; cela donnerait lieu à une meilleure coordination mais ne devrait pas entraîner de double emploi. Les modalités du programme concernent les aspects juridiques des droits de la personne, ce qui nécessite obligatoirement la participation des juristes du ministère de la Justice et de l'extérieur. Le Groupe d'étude estime donc qu'il ne convient pas de décharger le ministère de l'administration du fonds. Il pourrait être tout aussi déplacé d'attribuer au ministère la responsabilité du financement des grands aspects sociaux, politiques et culturels des droits de la personne qui relèvent actuellement du Secrétariat d'État.

Quant à la recommandation du Conseil du Trésor de fusionner ce fonds avec d'autres programmes du ministère de la Justice, le Groupe d'étude estime que cette mesure n'aurait que des avantages restreints puisque le financement de tous les projets novateurs relève actuellement d'une seule section. Il n'y aurait aucune économie sur le plan administratif. Bien que la fusion puisse entraîner une plus grande flexibilité pour le transfert des fonds disponibles d'un secteur à un autre, il serait plus difficile de choisir entre différentes priorités opposées. De plus, il convient

de souligner que le ministre de la Justice a déjà le pouvoir de redistribuer les fonds parmi les différents programmes de financement.

Le Groupe d'étude considère que le rapport d'évaluation soulève, avec à-propos, la question de savoir si la vulgarisation juridique devrait continuer d'être un objectif du Fonds des droits de la personne. Le ministère administre aussi le Fonds d'accès à l'information juridique, qui a été approuvé par le Cabinet en 1984. Voici les objectifs de ce fonds, qui n'a cependant pas fait l'objet d'examen par le Groupe d'étude :

a. Élargir le réseau d'organisations de vulgarisation (et d'information) juridique(s) à but non lucratif en versant des contributions en vue de l'établissement de nouvelles organisations, pour ainsi faciliter la création d'une infrastructure nationale de centres communautaires d'information juridique.

b. Encourager les organisations existantes à satisfaire aux besoins de la population en matière d'information juridique dans les domaines de compétence fédérale et à mettre l'information juridique d'origine fédérale et provinciale à la disposition des femmes, des autochtones, des personnes âgées, des jeunes, des pauvres, des handicapés, des immigrants et des membres des minorités visibles.

Le budget des programmes de vulgarisation et d'information juridiques est fixé à 500,000 $ pour 1985-1986, mais les dépenses engagées devraient être moins importantes que prévu. Si les modalités établies à cet égard étaient élargies pour inclure la vulgarisation des questions juridiques en matière des droits de la personne, il est probable que l'objectif du Fonds des droits de la personne portant sur les initiatives en matière de projets de vulgarisation serait mieux atteint dans le contexte d'un programme plus général ayant pour but de donner au public un meilleur accès au droit et au système juridique. Le Fonds d'accès à l'information juridique a été approuvé pour une période de trois ans, jusqu'en 1986-1987, et devra faire l'objet d'un examen avant d'être prolongé ou élargi.

Le ministère est peu porté à faire plus de publicité sur le Fonds des droits de la personne parce qu'il reçoit

déjà trop de demandes par rapport aux fonds disponibles. Il semble toutefois qu'il y ait lieu de donner suite à la recommandation du Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne d'augmenter la publicité afin d'informer et d'attirer un plus grand éventail de clients et de projets, dans la mesure où les priorités sont clarifiées et où des méthodes convenables d'administration et d'évaluation sont établies.

Bien que le versement de contributions à court terme pour la mise sur pied de projets soit conforme aux modalités actuelles du fonds, le Groupe d'étude estime que la responsabilité du financement de base ou partiel de projets à plus long terme devrait plutôt être confiée au fonds du Secrétariat d'État.

OPTIONS

Voici les solutions de rechange logiques à l'égard du Fonds des droits de la personne :

1. Fusionner le fonds avec le programme de subventions administré par le Secrétariat d'État

2. Abolir le fonds

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement poursuive l'exploitation du fonds, sous réserve des améliorations suggérées dans le rapport d'évaluation réalisé par le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne.

PROJETS SPÉCIAUX D'AIDE JURIDIQUE
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

L'objectif du fonds est de développer l'information afin d'améliorer la prestation des services d'aide juridique au Canada en soutenant les initiatives de planification, de recherche, d'évaluation et de formation ainsi que les projets pilotes. De façon plus précise, il a pour but d'appuyer :

- la politique du ministère à l'égard des ententes fédérales-provinciales et fédérales-territoriales en matière d'aide juridique

- les programmes d'aide juridique provinciaux et territoriaux

- les nouvelles initiatives concernant la prestation des services juridiques dans le contexte de l'aide juridique, par exemple, la médiation en droit de la famille

DOCUMENT HABILITANT

Le programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

Le fonds a été créé en 1972, au moment de la conclusion de la première entente fédérale-provinciale de partage des frais dans le domaine de l'aide juridique en matière pénale.

Par le passé, les responsables du fonds ont adopté une attitude plutôt passive, surtout à cause des négociations fédérales-provinciales prolongées concernant le partage des frais et de l'absence de politique claire pour l'établissement de priorités de financement des projets. Un groupe de travail ministériel sur les projets d'aide juridique, composé d'agents chargés des politiques, de la recherche, des projets et des finances ainsi que d'un représentant du Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne, a été formé en octobre 1984. La création du groupe de travail ainsi que la diminution des tensions dans les

négociations entre le fédéral et les provinces ont renouvelé l'intérêt porté à ce fonds. Des priorités ont été établies en matière de financement des projets et le ministère a adopté une politique d'intervention proactive dans l'élaboration des propositions de financement.

Voici les priorités définies pour l'exercice 1985-1986 :

a. amélioration de la prestation des services dans les régions éloignées

b. amélioration de la prestation des services auprès des autochtones

c. recherche en droit de la famille dans les domaines relevant de la compétence fédérale, y compris l'exécution des jugements d'une province à l'autre

d. réalisation d'enquêtes ou d'études nationales, ou les deux, sur les critères d'admissibilité et les normes de protection de l'aide juridique

e. élaboration d'autres méthodes de prestation de services, y compris le recours au personnel parajuridique, à la médiation et à la défense des intérêts collectifs.

Le ministère a en outre relevé quatre autres secteurs qui feront probablement l'objet de recherche, d'élaboration de politiques et de nouvelles initiatives au cours du présent exercice et des exercices suivants :

a. influence de la Charte sur l'aide juridique, tant sur le plan des conséquences de l'article 15 que de l'effet de la Charte elle-même sur la prestation des services d'aide juridique, suivant la définition qu'en donne l'entente de partage des frais

b. représentation devant les tribunaux fédéraux. Un arrêt récent de la Cour suprême du Canada portant sur le droit d'être représenté par un avocat devant la Commission d'appel de l'immigration pourrait avoir des conséquences importantes sur les programmes provinciaux et donnera probablement

lieu à des demandes plus pressantes en vue d'obtenir le partage avec le fédéral des frais des affaires portées devant les tribunaux administratifs fédéraux.

c. les conséquences de la Loi sur les jeunes contrevenants sur l'aide juridique, compte tenu des contestations fondées sur la Charte et de l'interprétation donnée à ce texte

d. la possibilité de confier au ministère de la Justice la responsabilité du partage des frais de l'aide juridique en matière civile, qui relève actuellement du ministère de la Santé et du Bien-être social en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Tous les projets proposés sont étudiés par l'agent de projets responsable du fonds et par le groupe de travail du ministère. Les critères d'évaluation sont énoncés dans la délibération du Conseil du Trésor qui prévoit la création du programme. En plus de la conformité aux priorités établies, les principaux critères d'évaluation des demandes de financement de projets novateurs sont les suivants : l'appui du gouvernement provincial concerné et la possibilité qu'ils puissent être inclus dans le régime d'aide juridique. Toutes les ententes de contribution doivent d'abord être recommandées par le Comité d'évaluation des programmes du ministère, qui est présidé par le sous-ministre adjoint, Direction de la politique, des programmes et de la recherche, puis approuvées par le ministre.

Les projets novateurs doivent faire l'objet d'une évaluation externe, sous la direction de la Section de la recherche et de la statistique. Les ententes de contribution prévoient habituellement des exigences en matière de collecte de données.

Au cours des deux derniers exercices, le montant total des demandes reçues par le fonds a été inférieur à la somme des montants disponibles. Le ministère attribue cette situation aux projets de renégociation de l'entente de partage des frais et à l'importance que leur accordent les provinces, à l'absence de politique claire au sein du ministère et au fait que les provinces hésitent à envisager de nouvelles initiatives quand les dépenses ont été réduites dans tous les autres secteurs. De plus, les restrictions budgétaires ont poussé les provinces à retirer leur appui

financier au Centre national d'information et de recherche sur l'aide juridique. Ce centre devait encourager l'élaboration de programmes novateurs et entraîner un accroissement de la demande auprès du fonds. Le projet du centre ayant échoué, la demande ne s'est pas matérialisée. En 1985-1986, des négociations sont en cours ou des ententes ont été signées avec six provinces et territoires. Il n'y avait que deux provinces engagées dans trois projets novateurs ou de recherche au cours de l'exercice précédent.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires du programme sont le ministère de la Justice, du fait des renseignements qu'il recueille grâce aux conférences, aux consultations, à la recherche et aux projets novateurs, ainsi que les planificateurs qui y participent, dans la mesure où il y a amélioration des modes de prestation de services et diversification des services offerts. Les économiquement faibles bénéficient également d'un meilleur accès à l'aide juridique.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	25.3	26.7	27.7
F & E (autres dépenses)	.5	.5	.5
Contributions	124.9	109.3	250.0
TOTAL	**150.7**	**137.25**	**278.95**
A.-P.	.75	.75	.75

OBSERVATIONS

Le personnel chargé de l'administration du fonds reconnaît qu'avant 1985-1986 les priorités en matière de financement n'étaient pas assez claires pour permettre de faire le lien entre les dépenses engagées et les objectifs du ministère. Il semble que l'affectation de ressources humaines supplémentaires à l'élaboration des politiques et la création du groupe de travail ont permis au ministère de veiller à ce que les dépenses soient liées aux objectifs visés.

Même si le fait que les dépenses engagées par le fonds ont été moins élevées que prévu au cours des dernières années peut causer certaines inquiétudes, cette situation est compréhensible, compte tenu de la renégociation de l'entente de partage des frais et de la politique plutôt passive que les responsables du programme ont adoptée. En l'absence d'une stratégie de développement à plus long terme, qui semble prendre forme à l'heure actuelle, la fluctuation des demandes soumises au fonds était à prévoir.

Étant donné que la plupart des programmes provinciaux sont administrés par des organismes qui ne relèvent pas des gouvernements des provinces, il sera difficile pour un tiers, comme le ministère de la Justice, de tenter d'élaborer des programmes novateurs dans les provinces, surtout lorsque les gouvernements provinciaux effectuent des réductions de services comme c'est le cas depuis plusieurs années. Si l'on accepte que le gouvernement fédéral joue un rôle dans l'élaboration de modes de prestation de services d'aide juridique, il est primordial qu'il agisse en étroite collaboration avec les provinces. Rien n'indique que de telles consultations n'ont pas lieu à l'heure actuelle.

Les intervenants provinciaux rencontrés qui étaient au courant de l'existence du fonds étaient d'accord avec le but visé; ils ont souligné qu'il s'agissait de la seule source discrétionnaire de financement pour les projets d'aide juridique. Ils ont toutefois insisté sur l'importance de la consultation des provinces pour l'élaboration, l'approbation et de l'évaluation des projets. Bénéficiaires directs du financement fédéral, les directeurs des programmes d'aide juridique sont évidemment en faveur de la continuation du fonds et du mode d'intervention proactif adopté à cet égard.

ANALYSE

Voici quelques observations tirées de l'évaluation du programme faite par le Secrétariat du Conseil du Trésor :

a. Compte tenu de l'abondance des ressources financières disponibles pour la recherche et les projets pilotes dans le domaine des programmes de caractère juridique, ce fonds est peut-être superflu.

b. Une partie des sommes disponibles en vertu du fonds d'aide juridique à frais partagés pourraient être redistribuées de façon à atteindre les objectifs du fonds.

c. La sous-utilisation du fonds est peut-être un autre indice de sa nature superflue, les besoins étant peut-être satisfaits ailleurs.

Le Groupe d'étude ne souscrit pas à l'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor pour les raisons suivantes :

a. Le financement et la politique en matière d'aide juridique au niveau fédéral relèvent principalement du ministère de la Justice. Il n'y a pas de chevauchement apparent avec les programmes de financement du ministère du Solliciteur général ou avec le Régime d'assistance publique du Canada du ministère de la Santé et du Bien-être social. Quant aux autres programmes de financement du ministère de la Justice, selon les modalités actuelles, ils ne pourraient permettre de subventionner le genre d'activités et de projets financés par le fonds des projets spéciaux d'aide juridique.

b. Les sommes disponibles dans le cadre du programme d'aide juridique à frais partagés sont destinées à des paiements de transferts aux provinces, en vertu de l'entente de partage des frais. Ce programme, qui est administré par la même section, n'est pas établi pour financer la recherche, les projets novateurs ou les conférences. Si la section devait se voir attribuer les fonctions relevant actuellement du fonds des projets spéciaux d'aide juridique, elle aurait besoin des mêmes ressources humaines et financières dont bénéficie actuellement le fonds.

c. Il semble que la sous-utilisation du fonds soit attribuable aux motifs déjà soulevés, et non à la disponibilité d'autres sources de financement.

Le Groupe d'étude croit qu'on pourrait toujours fusionner ce fonds avec un ou plusieurs autres programmes semblables. Il semble toutefois qu'il y aurait peu d'avantages à agir de la sorte. Puisque tous les programmes

de financement de projets novateurs relèvent déjà de la même section du ministère, il n'y aurait aucune économie sur le plan des frais généraux. De plus, les critères de financement sont clairement établis dans les modalités du fonds des projets spéciaux d'aide juridique. Or, s'il y avait fusion de tous les programmes de financement discrétionnaire du ministère, il faudrait définir des critères plus généraux. Cela donnerait peut-être au ministère une plus grande flexibilité dans le choix des genres de projets à financer; il lui serait toutefois plus difficile de contrôler les demandes soumises au fonds et de choisir parmi un plus grand nombre de priorités opposées.

Le ministre de la Justice a le pouvoir de redistribuer des fonds entre les programmes de financement. Il l'a déjà fait par le passé, lorsqu'un fonds était sous-utilisé et qu'il n'y avait pas assez de ressources pour financer des projets prioritaires dans d'autres secteurs. Le ministère jouit donc d'une certaine flexibilité dans l'attribution des fonds, en fonction des priorités changeantes, mais c'est le ministre qui a ce pouvoir, comme il se doit.

Le Groupe d'étude estime que ce fonds et les autres programmes de financement relevant de la Section de l'administration des programmes et des projets sont bien administrés. Le Groupe d'étude n'est toutefois pas en mesure de procéder à une évaluation complète du fonds des projets spéciaux d'aide juridique; le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne du ministère prévoit toutefois en faire une après le dépôt du rapport du Groupe de travail.

OPTIONS

L'abolition du programme serait une solution de rechange logique.

Le Groupe d'étude recommande toutefois au Groupe de travail que le gouvernement poursuive l'exploitation du fonds, sans modification administrative, sous réserve de l'évaluation prévue par le ministère.

SUBVENTION AU CONSEIL CANADIEN DE LA DOCUMENTATION JURIDIQUE
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Le but de la subvention est d'aider le Conseil canadien de la documentation juridique (CCDJ) à atteindre son objectif, qui est d'"accroître la qualité et l'accessibilité de l'information juridique sous tous ses aspects pour les avocats, les chercheurs, la magistrature et le public au Canada, et assurer l'accès en temps opportun à cette information grâce à l'instauration de systèmes de recherche juridique, manuels ou automatisés, efficients et rentables".

DOCUMENT HABILITANT

Le programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

Le CCDJ a été constitué en organisme de charité à but non lucratif en 1973 sous le régime de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. L'objet du Conseil, tel qu'il est énoncé dans sa charte, est :

a. De promouvoir de façon générale l'acquisition de connaissances sur le droit au Canada ainsi que leur dissémination dans le pays.

b. D'accroître la qualité et l'accessibilité de l'information juridique au Canada au profit de la collectivité canadienne :

en améliorant les moyens traditionnels et en recourant au traitement électronique des données, au microfilmage ou à d'autres moyens ou dispositifs;

en développant et en appuyant la recherche de façon générale sur l'informatique juridique au Canada.

Le Conseil se concentre sur les trois domaines suivants :

a. L'amélioration de la publication des lois, des règlements et de la jurisprudence, ainsi que des moyens d'accès à ces sources primaires du droit.

b. L'encouragement aux projets et programmes nécessaires pour combler les lacunes de la documentation en droit canadien.

c. L'élaboration, la diffusion et la coordination de la documentation juridique destinée aux non-juristes en insistant sur les droits fondamentaux de chaque personne ainsi que sur ses droits vis-à-vis de l'État et des organismes publics.

La structure du Conseil comprend notamment les organes suivants :

a. Le Conseil, formé des membres et notamment de représentants de haut rang des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et de représentants de l'Association du Barreau canadien de la profession juridique, des éditeurs de publications juridiques, des doyens des facultés de droit, des associations de professeurs de droit et de bibliothécaires, de même que des sociétés commerciales dont l'activité se rattache à ce domaine. Le Conseil assume la responsabilité générale des décisions et des politiques ayant trait au règlement interne, au financement et aux programmes.

b. Le bureau des administrateurs et le comité administratif sont élus pour un mandat d'un an et exercent un contrôle plus direct sur la mise en oeuvre des directives du Conseil.

c. Sept comités consultatifs formés de membres du Conseil et d'autres spécialistes. Ces comités sont chargés de donner des conseils sur des programmes ou des projets particuliers et de remplir d'autres fonctions telles que la vérification et les nominations.

Le CCDJ a des bureaux à Ottawa et à Toronto et son personnel, qui comprend environ 30 personnes, est dirigé par un directeur général. En 1984-1985, le budget de fonctionnement du CCDJ était de 2,26 millions de dollars. La moitié environ de ce budget a été affectée au programme d'indexation des lois.

Voici les principales activités du programme du CCDJ et des exemples de projets particuliers relevant de ces activités :

1. **L'informatique juridique**
   Vise à encourager l'utilisation de l'informatique pour la recherche juridique et la dissémination de l'information et, à cette fin, à étendre les bases de données existantes. Le CCDJ a mis au point un programme d'auto-formation intitulé "La recherche juridique automatisée : un guide pour les étudiants canadiens", qu'il a distribué dans toutes les facultés de droit; il a également négocié avec la société QL Systems, qui exploite la principale base de données destinée aux étudiants en droit, une réduction des frais d'utilisation. En outre, le CCDJ s'est engagé à fournir à QL un logiciel en langue française et à préparer un certain nombre de propositions visant l'amélioration et l'uniformisation des bases de données.

2. **Indexation**
   Dans le cadre de ce projet qui vise à accroître l'accès aux textes de loi, un système informatisé d'indexation a été mis au point par le CCDJ en vue de produire des index des lois. Depuis 1981, des index et des mises à jour ont été établis pour la Colombie-Britannique, l'Ontario et l'Alberta. Antérieurement, le CCDJ avait produit pour Terre-Neuve un index manuel afin de prouver qu'il était possible d'établir un index par sujet. À l'heure actuelle, le CCDJ prépare des index des statuts révisés du Canada (dont l'adoption devrait intervenir en 1986) et des lois du Québec.

3. **Vulgarisation et information juridiques**
   Cette activité a pour but de renforcer et de promouvoir le réseau des organismes de vulgarisation et d'information juridiques dans tout le Canada, afin d'accroître l'accès du public

à l'information juridique. Le secrétariat de l'information juridique du CCDJ, situé à Toronto, a participé à la mise au point de documents destinés aux organismes de vulgarisation et d'information juridiques, ainsi qu'à la prestation de services de consultation et d'information à ces organismes.

4. **Recueil de jurisprudence administrative**
Le CCDJ publie mensuellement le Recueil de jurisprudence administrative, qui contient des décisions des organismes de réglementation en matière de communications, tant au niveau fédéral que provincial, ainsi qu'en matière de transports et d'énergie. Il s'agit de la principale source d'information sur les décisions des organismes de réglementation dans ces domaines.

5. **Centre de référence de la documentation juridique de langue française en matière de common law**
Vu l'emploi de plus en plus fréquent de la langue française dans les provinces de common law, ce programme vise à encourager la rédaction d'ouvrages de common law en français et à remplir la fonction de bureau central et de centre de référence pour la documentation et l'information. Le Centre a publié une bibliographie, sous forme de cahier à feuilles mobiles, sur la documentation en langue française, ainsi qu'un bulletin et un répertoire d'adresses.

6. **Recherche et documentation juridiques**
Cette activité consiste entre autres à étudier les questions qui se posent dans les domaines relevant du mandat du CCDJ, et à rechercher des solutions à celles-ci. L'accent a été mis sur le système de publication de la jurisprudence au Canada en vue d'améliorer l'accès aux décisions judiciaires, d'éviter les doubles emplois en matière de publication des décisions et d'élaborer des normes pour les sommaires des décisions publiées dans les recueils. Les efforts ont également porté sur la mise en place d'un système de numérotation unique pour les décisions et sur l'établissement d'index pour les publications juridiques, la terminologie des lois, etc.

Voici les principaux moyens de financement ainsi que les quote-parts pour l'exercice 1984-1985 :

	milliers $	%
Subvention du ministère fédéral de la Justice	445	25
Gouvernements provinciaux - subventions	209	12
Associations d'avocats	97	6
Fondations juridiques	182	10
Projet d'indexation - contrats	360	21
Secrétariat d'État - contrats	108	6
Recueil de jurisprudence administrative - abonnements	55	3
Contrats d'organismes de vulgarisation et d'information juridiques - ministère de la Justice	123	7
Éditeurs et membres du secteur privé	18	1
Autres	150	9
Total	1,747	

Tous les gouvernements provinciaux, excepté ceux du Manitoba et du Yukon, ont contribué au financement du CCDJ en 1984. Aux termes de l'entente initiale, les provinces devaient verser une contribution égale à celle du fédéral, au prorata de leur population. Cet objectif n'a pas été atteint. Toutes les associations d'avocats contribuent au financement du Conseil, comme également toutes les fondations juridiques, sauf celles de l'Ontario. Au cours des dernières années, la diminution des intérêts sur les fonds en fiducie et l'accroissement de la demande de soutien d'organismes provinciaux, par exemple des régimes d'aide juridique, ont rendu plus difficile d'obtenir des subventions des fondations.

En sus du programme de subvention, le ministère de la Justice a, en 1984-1985, passé des marchés avec le CCDJ ou versé des contributions à ce dernier pour l'indexation des lois fédérales, pour des activités de vulgarisation et d'information juridiques sous le régime du Fonds d'accès à l'information juridique, pour la gestion du stand de la Justice à l'Exposition nationale canadienne de 1984 et pour la rédaction d'un guide d'évaluation des programmes destiné aux organismes de vulgarisation et d'information juridiques. Le Secrétariat d'État partage les frais des activités du Centre de référence de la documentation juridique de langue française en matière de common law.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires de la subvention versée au Conseil sont les milieux juridiques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration, les autres utilisateurs des bibliothèques de droit, les professeurs de droit et les étudiants en droit. Comme la subvention couvre une grande partie des coûts de fonctionnement du Conseil, les autres ministères fédéraux en tirent également profit puisque le CCDJ est en mesure d'exécuter certaines tâches pour leur compte.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	**84/85**	**85/86**
Traitements	0	0	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions	424.0	445.2	400.0[1]
TOTAL	**424.0**	**445.2**	**400.0**
A.-P.	0	0	0

1) La réduction pour l'exercice 85/86 fait partie de l'effort du ministère pour freiner la croissance des dépenses.

OBSERVATIONS

Au ministère de la Justice, le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne a entrepris une évaluation du CCDJ. On achève de mettre au point à l'heure actuelle la façon dont s'effectuera cette vérification. Selon les prévisions, l'évaluation doit être achevée d'ici trois mois.

Le CCDJ reçoit un large appui des milieux juridiques. Tous les gouvernements provinciaux prennent part aux activités des comités, souvent au niveau des sous-ministres. La participation du Québec, tant par son soutien financier que par son action, a été relativement faible, en raison surtout de l'accent mis par le Conseil sur la common law. Il semble toutefois que l'intérêt manifesté par cette province et sa participation se soient accrus ces dernières années.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait observer que les activités du ministère et du CCDJ paraissent faire double emploi dans le domaine de la vulgarisation et de l'information juridiques. En réalité, les deux organismes considèrent leurs efforts comme complémentaires et le ministère juge qu'il reviendra avant tout au CCDJ de soutenir le réseau des organismes de vulgarisation et d'information juridiques lorsque prendra fin l'autorisation relative au Fonds d'accès à l'information juridique à la fin de l'exercice 1986-1987. La contribution annuelle de 75,000 $ du ministère, pendant trois ans, vise à permettre au Conseil d'assumer la responsabilité primordiale de l'appui au réseau des organismes de vulgarisation et d'information juridiques dans tout le pays au moment de la disparition du Fonds en cause.

Un Institute of Computers and the Law a été crée par l'Université de la Colombie-Britannique. Le programme de cet institut n'est pas encore entièrement établi, mais il semble que les activités de celui-ci ne feront pas double emploi avec celles du CCDJ. Les priorités de l'institut comprennent l'informatisation de la formation juridique, l'éducation permanente en droit et les examens du Barreau, ainsi que le recours à l'informatique pour la détermination de la peine. Ces domaines n'entrent pas dans le champ des activités du CCDJ.

La composition du Conseil et du bureau des administrateurs est probablement unique dans le domaine de la justice tant au fédéral qu'au provincial, car le secteur privé est un participant à part entière de la prise de décisions. Comme les éditeurs privés sont touchés directement par les décisions du Conseil et que celui-ci pourrait être tenu pour un concurrent par les éditeurs, la participation du secteur privé est jugée essentielle par le personnel du Conseil et par les représentants du fédéral, des provinces et de la profession juridique.

Le modèle retenu par le CCDJ pour l'élaboration des projets consiste à préciser les besoins, trouver et appliquer les solutions, faire la preuve de la viabilité puis, en cas de rentabilité, laisser l'initiative au secteur privé. C'est du reste exactement la façon dont les choses se sont passées dans le cas des sommaires des arrêts de la Cour suprême du Canada. Le Recueil de jurisprudence administrative, qui en est à sa cinquième année d'existence, s'autofinance grâce aux abonnements. Toutefois, aucun

éditeur privé n'a manifesté l'intention de prendre en charge la publication de ce recueil en raison de la faiblesse relative de la marge bénéficiaire prévisible.

Comme le CCDJ fait des recommandations au sujet des doubles emplois dans les publications du secteur privé et de la qualité de certaines de ces publications, en particulier des sommaires, il a fait l'objet de critiques de la part de certains milieux de l'industrie de l'édition.

Une importante société américaine de bases de données juridiques envisage de se lancer à la conquête du marché canadien, et de faire concurrence à la société QL Systems et peut-être à d'autres éditeurs privés. Cette entreprise a demandé à se joindre au CCDJ.

ANALYSE

Faute d'une évaluation du CCDJ, il est difficile pour le Groupe d'étude d'analyser la valeur de la contribution du ministère au Conseil. On peut seulement affirmer que celui-ci reçoit un large appui des milieux juridiques et des gouvernements provinciaux.

L'arrivée de concurrents américains dans ce domaine est susceptible d'accroître l'importance du rôle du CCDJ en tant que mécanisme de coordination pour les éditeurs d'ouvrages de droit et les gouvernements. Certains se sont dits préoccupés par le risque d'une perte de contrôle sur cet aspect de l'industrie de l'édition au profit d'intérêts étrangers.

Quant à l'observation faite par le Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet du chevauchement entre l'action du CCDJ et celle du ministère de la Justice en matière de vulgarisation et d'information juridiques, le Groupe d'étude juge qu'elle n'est pas fondée. On encourage le CCDJ à jouer un rôle plus grand dans le soutien des initiatives de vulgarisation et d'information juridiques et des contributions financières sont affectées à cette fin.

Une réduction appréciable de la subvention aurait probablement un effet d'entraînement. Une telle mesure ne pourrait en effet que provoquer des réductions importantes des subventions provenant d'autres sources et avoir des répercussions néfastes sur le Conseil.

OPTIONS

La solution de rechange logique au statu quo est la cessation du programme.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme, sous réserve des résultats de l'évaluation en cours.

BOURSES D'ÉTUDES DUFF-RINFRET
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Le programme des bourses d'étude Duff-Rinfret a pour objectif de promouvoir la recherche en droit et une étude poussée des domaines juridiques relevant de la compétence du fédéral, par le moyen de bourses aux étudiants qui font leur maîtrise en droit.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif. L'autorisation d'effectuer les dépenses nécessaires à son fonctionnement découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

En 1975, le ministère de la Justice a mis ce programme sur pied en vue de former des juristes et de produire de la documentation juridique dans les domaines de compétence fédérale et d'aider par le fait même le développement des études supérieures dans les facultés de droit. On espérait par ce programme susciter la rédaction d'ouvrages théoriques se rapportant aux politiques du gouvernement fédéral, ainsi que la création d'un bassin de conseillers éventuels connaissant bien les questions juridiques intéressant directement le fédéral.

Sept bourses d'études sont offertes chaque année au niveau de la maîtrise. Pour l'exercice 1985-1986, on évalue chaque bourse à 11,000 $, sans compter les frais de scolarité, une allocation de déplacement de 800 $ et une indemnité de rédaction de thèse d'un montant identique.

Une évaluation du programme faite en 1981 pour le ministère de la Justice a conduit à la conclusion que le programme n'avait pas atteint ses objectifs. Elle a fait ressortir le fait qu'après six années de fonctionnement, au coût d'environ 450,000 $, seulement quatre bénéficiaires travaillaient pour le gouvernement fédéral. De plus, l'évaluation a permis de constater que le programme n'avait pas entraîné un développement sensible des études supérieures. Les auteurs de l'évaluation ont avancé l'idée qu'une façon plus efficace d'assurer la réalisation de

recherches juridiques pertinentes serait d'accorder des subventions à des professeurs de droit pour qu'ils effectuent des recherches. On a recommandé de mettre fin au programme.

Un rapport établi en 1983 par le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne du ministère arrivait aux mêmes conclusions que l'évaluation de 1981 et recommandait également de mettre fin au programme. Le bureau a conclu que le programme était bien géré, mais qu'il ne contribuait pas de façon substantielle à l'accomplissement de la mission et des objectifs du ministère de la Justice.

En réponse à cette évaluation, les gestionnaires du programme ont soutenu que l'évaluation et les conclusions du bureau n'étaient pas valides, que le programme devrait non seulement être maintenu mais élargi. Ils ont fait observer ce qui suit :

a. Comme le nombre de bourses d'études accordées chaque année avait été réduit de dix-sept à sept au cours de la deuxième année d'application du programme, il était devenu impossible de réaliser l'objectif d'aide à l'élaboration de programmes d'études juridiques supérieures fixé au début.

b. Le nombre de diplômés qui travaillent au ministère ne constituait pas une bonne indication des avantages retirés par le gouvernement fédéral. La plupart des personnes ayant bénéficié du programme ont en effet indiqué qu'elles travaillaient entièrement ou partiellement dans des secteurs de compétence fédérale. De plus, à cette époque (1983), près de la moitié de toutes les thèses rédigées avaient été publiées. On a fait remarquer que les avocats du gouvernement fédéral profitaient sans aucun doute de ces réalisations ainsi que des travaux de recherche subséquents entrepris par les diplômés.

c. Un certain nombre de modifications de nature administrative avaient été effectuées depuis l'évaluation de 1981 afin de mieux faire connaître le programme et d'en rehausser le prestige.

Afin de souligner, du point de vue des milieux juridiques et universitaires, la nécessité d'encourager la multiplication des programmes d'études supérieures au Canada, le Groupe consultatif sur la recherche et les études

en droit a recommandé en 1983 l'élargissement du programme afin qu'il s'applique également aux études de doctorat et aux études postdoctorales, ainsi que l'établissement de programmes similaires par les gouvernements provinciaux.

Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada offre également aux avocats des bourses de perfectionnement au niveau du doctorat et des études postdoctorales, même si le champ d'étude ne se limite pas aux domaines relevant du gouvernement fédéral.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires du programme sont les sept diplômés qui reçoivent les bourses chaque année. Jusqu'ici, 77 étudiants en ont reçu. Des évaluations antérieures ont indiqué que les facultés de droit et le ministère de la Justice tirent des avantages minimes du programme. Cependant, les gestionnaires du programme soutiennent que le ministère en a retiré des avantages indirects considérables tant pour ce qui est de la qualité et de la quantité des recherches effectuées que de l'apparition d'avocats bien formés.

DÉPENSES

	83/84	84/85	85/86
Traitements	16,200 $	17,000 $	17,850 $
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions	82,900 $	95,500 $	95,500 $
TOTAL	**99,100 $**	**112,500 $**	**113,350 $**
A.-P.	.6	.6	.6

OBSERVATIONS ET ANALYSE

Deux évaluations antérieures et une étude du Secrétariat du Conseil du Trésor ont recommandé de mettre fin à ce programme. À l'appui de cette recommandation, on fait remarquer que le programme contribue peu à l'accomplissement de la mission ou des objectifs du ministère de la Justice.

Les gestionnaires du programme reconnaissent que les objectifs fixés au début étaient trop ambitieux, surtout si l'on tient compte de la diminution du nombre des bourses d'étude offertes. Même si les objectifs n'ont pas été redéfinis de façon formelle, les intéressés les considèrent maintenant comme étant de promouvoir le haut savoir et la compétence er droit dans les domaines relevant du fédéral et d'accroître le nombre de recherches juridiques portant sur des secteurs de responsabilité fédérale. De plus, les gestionnaires du programme estiment que l'aide manifeste que ce dernier permet au gouvernement fédéral d'apporter à l'enseignement supérieur en droit est importante et mérite d'être améliorée.

Le programme bénéficie dans une large mesure de l'appui des milieux juridiques. Si le ministère de la Justice l'abandonnait ou le transférait, il faudrait s'attendre à ce que l'on mette en doute son souci d'excellence en matière de recherche jurdique.

Compte tenu de la nécessité d'effectuer de la recherche et du développement dans les domaines du droit et de l'administration de la justice, il est important d'utiliser de la façon la plus efficace possible les ressources limitées dont on dispose. L'établissement par le Conseil de recherches en sciences humaines d'un thème stratégique dans le domaine de la "recherche en matière de justice pénale" pourrait permettre une utilisation plus efficace de ces ressources dans le cadre d'une stratégie nationale visant à accroître les connaissances et les compétences en matière de justice pénale.

OPTIONS

Les options envisageables sont les suivantes :

1. Maintenir le programme dans sa forme actuelle.

2. Mettre fin au programme le 31 mars 1987, mais laisser les ressources qui lui ont été affectées dans le budget du ministère de la Justice pour qu'elles servent à l'octroi de bourses d'études ou de perfectionnement dans le cadre d'un thème stratégique adopté par le Conseil de recherches en sciences humaines à l'égard de la "recherche en matière de justice pénale", à compter du 1er avril 1987.

3. Mettre fin au programme le 31 mars 1987.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin au programme le 31 mars 1987, tout en laissant les ressources qui lui ont été affectées dans le budget du ministère de la Justice pour qu'elles servent à l'octroi de bourses d'études ou de perfectionnement dans le cadre d'un thème stratégique adopté par le Conseil de recherches en sciences humaines à l'égard de la "recherche en matière de justice pénale", à compter du 1er avril 1987.

FONDS DE LA CONSULTATION ET DU DÉVELOPPEMENT
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Les objectifs du Fonds sont les suivants :

- Appuyer les projets innovateurs en matière de recherche et de développement dans les secteurs du droit autresque le droit pénal.

- Aider à la rédaction ou à la publication de documents permettant de mieux informer les citoyens de leurs droits et de leurs responsabilités dans le système juridique canadien.

- Encourager la consultation relativement aux rapports et aux recommandations de la Commission de réforme du droit en matière de droit civil et de droit administratif.

- Appuyer des conférences de nature non gouvernementale présentant un intérêt pour le ministère.

DOCUMENT HABILITANT

Le programme n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif. L'autorisation d'effectuer les dépenses nécessaires à son fonctionnement découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

En 1978, le Fonds de la consultation et du développement a été établi en tant que fonds permanent en vue de remplacer deux fonds moins importants qui, depuis 1972, fournissaient de l'aide en matière de recherche et de développement en droit ainsi qu'à l'égard de la publication de documents d'information juridique destinés au public, dans les domaines de compétence fédérale autres que le droit pénal.

Ses principaux objectifs sont les suivants :

a. Fournir de l'aide à la Direction du droit public relativement à l'établissement de politiques dans les domaines du droit constitutionnel et du droit administratif.

b. Fournir de l'aide à la Direction de la politique, des programmes et de la recherche relativement à l'élaboration de politiques dans le domaine du droit non pénal en général, et dans celui du droit de la famille en particulier.

c. Fournir de l'aide relativement aux activités d'information juridique du ministère qui ne sont pas visées par le Fonds de l'accès à l'information juridique, dont :

   la Conférence de vulgarisation et d'information juridiques;

   certains aspects du financement des publications, y compris les coûts d'impression;

   des projets visant des groupes cibles non compris dans ceux classés comme désavantagés, y compris le grand public.

d. Appuyer les activités non visées par les autres fonds discrétionnaires du ministère.

Les priorités relatives au financement des projets se rapportant au droit constitutionnel et au droit administratif sont établies tous les ans par la Direction du droit public; celles relatives au financement des projets se rapportant au droit de la famille, par la Direction de la politique, des programmes et de la recherche. Pour l'exercice 1985-1986, les priorités en matière de droit public étaient les suivantes :

a. La Constitution : modifications à apporter à la Loi constitutionnelle.

b. Réforme relative à l'article 96; tribunaux administratifs.

c. Réforme des institutions nationales.

d. Observation des lois fédérales.

e. Accès à la justice.

f. Portée et nature des interventions de l'État.

g. Réforme du droit administratif.

h. Accès à l'information et protection de la vie privée.

i. Application extraterritoriale du droit canadien.

j. Ressources nationales.

Les priorités relatives au financement des projets se rapportant au droit de la famille étaient les suivantes :

a. Divorce et exécution des décisions judiciaires :

application de la nouvelle loi

conséquences du divorce sur les enfants

conséquences, pour les enfants et les conjoints à charge, d'une pension alimentaire insuffisante

b. Conférence nationale sur la médiation et la conciliation.

c. Droits des enfants dans le cadre du droit de la famille, y compris celui d'être représentés.

d. Droit de la famille et autochtones.

Les demandes de financement sont examinées par le responsable du projet, en consultation avec le personnel compétent chargé du droit public et de la politique. Si une demande est acceptée, son approbation est recommandée au ministre par le Comité d'évaluation des projets, que préside le sous-ministre adjoint - politique, programmes et recherche. Si le calendrier des réunions de ce Comité l'exige, les projets de moins de 25,000 $ peuvent être soumis à l'approbation des membres du Comité en dehors des réunions.

Même si le mandat du Fonds prévoit le financement de projets innovateurs, aucun projet témoin n'a été entrepris en 1984-1985. La plus grande partie des sommes disponibles est consacrée à la recherche juridique, aux conférences et aux publications. Par conséquent, les projets ne sont pas soumis à une évaluation en bonne et due forme de la part de la Section de la recherche et de la statistique, même si tous les projets sont examinés par le personnel de cette section avant d'être approuvés.

Aucun autre fonds de cette sorte n'est géré par le ministère de la Justice.

Chaque année, le Fonds reçoit plus de demandes d'aide financière qu'il ne peut en accepter. Par exemple, en 1983-1984, des demandes de financement d'un montant total de 1.1 million de dollars ont été reçues et, en 1984-1985, le ministère a commencé à décourager la présentation de demandes au Fonds lorsque le solde disponible est tombé au-dessous de 10,000 $ en juin. Compte tenu de la sous-utilisation des ressources affectées au Fonds de la réforme du droit pénal relativement à la détermination des peines, 80,000 $ ont été prélevés sur ce dernier en 1985-1986 au profit du Fonds de la consultation et du développement.

BÉNÉFICIAIRES

Le ministère de la Justice est le principal bénéficiaire du Fonds, car celui-ci constitue un moyen de consultation et de recherche permettant d'appuyer les initiatives du ministère en droit public et en droit de la famille.

DÉPENSES

	83/84	**84/85**	**85/86**
Traitements	25.3	26.7	27.7
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Contributions	141.0	160.0	240.0[1]
TOTAL	**166.3**	**186.7**	**267.7**
A.-P.	.75	.75	.75

[1] Comprend les 80,000 $ provenant du Fonds de la réforme du droit pénal.

OBSERVATIONS

Le Fonds n'a pas fait l'objet d'une évaluation en bonne et du forme, même si le Bureau des conseillers en gestion a effectué une "évaluation générale" de tous les fonds "d'encouragement" (discrétionnaires) du ministère en octobre 1985. Les responsables de cette évaluation générale ont trouvé quelque vingt-deux problèmes se rapportant à l'évaluation et à la gestion et ont recommandé qu'une "étude préparatoire à l'évaluation" soit entreprise (une étude préparatoire à l'évaluation consiste en un autre examen qui a lieu avant une évaluation complète de l'efficacité d'un programme). Le rapport du BCG a également recommandé que les cinq principaux fonds ainsi que leurs fonds accessoires soient traités comme un seul fonds parce que, entre autres, les problèmes de gestion (non déterminés) sont communs à tous les fonds et que les groupes clients ne peuvent probablement pas différencier les fonds entre eux.

À l'exception du Fonds des droits de la personne, qui vise expressément les questions se rapportant aux droits de la personne, il s'agit de la seule source de financement discrétionnaire non relative au droit pénal qui existe au ministère en vue de promouvoir la consultation et la recherche dans les domaines du droit public et du droit de la famille.

Dans son évaluation des programmes de financement par contribution du ministère de la Justice, le Secrétariat du Conseil du Trésor a recommandé la fusion des fonds afin de constituer un programme unique de contributions.

ANALYSE

Le Groupe d'étude estime qu'il est effectivement possible de fusionner le Fonds de la consultation et du développement avec un ou plusieurs autres. Cependant, cette mesure comporterait des avantages limités, semble-t-il. Comme tous les programmes de financement de cette nature sont déjà gérés par la même section du ministère, aucuns frais généraux de gestion ne seraient économisés. Les critères de financement que doit respecter le Fonds sont clairement mentionnés dans son mandat. L'unification des programmes discrétionnaires de financement du ministère exigerait l'établissement de critères plus généraux. Cette mesure pourrait donner au ministère plus de souplesse à l'égard des types de projets qui sont financés,

mais il deviendrait plus difficile de contrôler les demandes faites au Fonds et de faire un choix parmi un nombre plus important de demandes.

Le ministre de la Justice a le pouvoir de répartir de nouveau les fonds de contribution entre les programmes de financement. Il a exercé ce pouvoir en 1985-1986 à l'égard d'un fonds qui était sous-utilisé, alors qu'il n'y avait pas de ressources suffisantes pour financer les projets prioritaires visés par le présent Fonds. Le ministère dispose donc d'une certaine latitude pour réaffecter les crédits afin de tenir compte des changements de priorités, mais c'est le ministre responsable, comme il se doit, qui peut l'exercer.

Ce programme ainsi que les autres programmes de financement par contribution de la Section chargée de la gestion des programmes et des projets semblent gérés de façon efficace. Le présent Groupe d'étude n'est pas capable d'effectuer un examen complet du Fonds de la consultation et du développement, mais le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne du ministère projette de le faire après le dépôt du rapport du Groupe de travail.

OPTIONS

Les solutions envisageables sont les suivantes :

1. Maintenir le Fonds de la consultation et du développement sous réserve de l'évaluation projetée par le ministère.

2. Augmenter les ressources de ce Fonds afin de répondre à un plus grand nombre de demandes, sous réserve des conclusions de l'évaluation interne.

3. Mettre fin au programme.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme, sous réserve de l'évaluation projetée par le ministère.

SUBVENTION VERSÉE À L'INSTITUT CANADIEN DU DROIT DES RESSOURCES (Ministère de la Justice)

OBJECTIF

L'objectif de la subvention est de venir en aide à l'Institut canadien du droit des ressources, un organisme indépendant et à but non lucratif qui s'occupe de recherches, d'éducation et de publications dans le domaine du droit des ressources naturelles au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

L'Institut canadien du droit des ressources est rattaché à la faculté de droit de l'Université de Calgary. C'est un institut de recherche et d'éducation hautement respecté, qui se spécialise dans le droit des ressources. En plus d'effectuer de la recherche en droit, l'Institut parraine des conférences, des séminaires et des cours dans ce domaine du droit.

De 1981-1982 à 1983-1984, le ministère a accordé des subventions de 10,000 $ par année pour un important projet intitulé "le projet de la plate-forme continentale". L'étude a été financée conjointement par le ministère, le gouvernement de l'Alberta et l'industrie pétrolière.

En 1984-1985, le Conseil du Trésor a autorisé l'octroi d'une subvention non renouvelable de 25,000 $ afin d'appuyer, de façon générale, le travail de l'Institut. En 1985-1986, le cabinet a autorisé l'octroi d'une autre subvention non renouvelable de 25,000 $. Il a également autorisé l'octroi d'une subvention paritaire par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources durant l'exercice en cours. Pendant les deux exercices, on a puisé à même les fonds non dépensés d'autres secteurs du ministère auxquels des crédits avaient été alloués.

BÉNÉFICIAIRES

En ce qui a trait aux subventions accordées de 1981-1982 à 1983-1984 le ministère de la Justice en a tiré profit grâce au fruit des travaux de l'Institut c'est-à-dire une publication résultant d'un projet spécifique. Dans le cas des subventions plus récentes de 25,000 $, le principal bénéficiaire est l'Institut lui-même, même si le fédéral, les gouvernements provinciaux et le grand public profitent eux aussi des activités de recherche et d'éducation de l'Institut.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	0	0	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions	10.0	25.0[1]	25.0[1]
TOTAL	**10.0**	**25.0**	**25.0**
A.-P.	0	0	0

1) En 84-85 et 85-86, les subventions n'ont pas été approuvées dans le budget principal, elles ont été versées avec l'approbation du Conseil du Trésor ou du Cabinet et puisées dans les fonds non dépensés qui avaient été affectés à d'autres secteurs.

OBSERVATIONS

Même si le ministère affirme que l'Institut jouit d'une très bonne réputation dans le domaine, on n'a pas accordé une très haute priorité au maintien de ce programme de subventions.

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, compte tenu du fait que le ministère ne tire aucun avantage direct et évident du maintien du financement de l'Institut et de la faible priorité que le personnel du ministère accorde à ce programme, il semble y avoir peu de raisons de continuer de réaffecter, de façon spéciale, des ressources financières

comme ce fut le cas au cours des deux derniers exercices financiers.

OPTIONS

Comme ce programme ne figure pas dans le budget principal des deux derniers exercices et qu'on n'anticipe aucune présentation proposant la poursuite du financement, on présume que ce programme cessera d'exister à la fin de l'exercice 1985-1986. Si ce programme avait été un programme de catégorie "A", une des options proposées aurait été d'y mettre fin.

SUBVENTION VERSÉE À L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

La subvention vise à appuyer le programme de cours d'été de l'Académie de droit international de La Haye qui comportent des conférences données par des experts en droit international à des juristes du monde entier.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

L'Académie donne les cours d'été depuis 1923 et a conservé une grande partie des conférences données pendant les cours. La participation à ce programme est considérée comme prestigieuse par les juristes.

Le travail de l'Académie a surtout été financé par le gouvernement de la Hollande et par des fondations américaines. Vers 1973, ces dernières ont cessé de fournir leur appui, et des fondations européennes ont pris la relève jusqu'en 1973, mais à une échelle de plus en plus rélève. L'Académie a alors demandé à tous les pays qui avaient une ambassade en Hollande d'appuyer l'entreprise. Le Canada lui verse des contributions depuis 1976.

BÉNÉFICIAIRES

Le principal bénéficiaire de la subvention est l'Académie elle-même. Les juristes qui s'y rendent, dont ceux du Canada, profitent également de la subvention, à l'instar des experts en droit international qui ont accès à la collection de l'Académie.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	0	0	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions	11.5	12.0	12.0
TOTAL	**11.5**	**12.0**	**12.0**
A.-P.	0	0	0

OBSERVATIONS

Il est extrêmement difficile de quantifier la valeur de la participation du Canada à l'appui fourni à l'Académie. La contribution du Canada est modeste et il est peu vraisemblable que la suppression de la subvention influerait de façon significative sur les activités de l'Académie.

Cependant, on peut soutenir que compte tenu de son système judiciaire bien structuré, de sa dépendance vis-à-vis du commerce international et de la priorité que le ministère de la Justice accorde au droit international public, le Canada a la responsabilité de participer au soutien de l'infrastructure dont est doté le milieu du droit international et dont l'Académie est un élément important.

ANALYSE

Il n'existe pas de critère objectif permettant de déterminer l'efficacité de la subvention ou de l'ensemble du programme de l'Académie. Le ministère de la Justice est favorable à la poursuite du financement pour les motifs susmentionnés.

La suppression de la subvention susciterait sans aucun doute des critiques de la part des autres pays participants ainsi que de l'Académie.

OPTIONS

La seule alternative logique au maintien du programme est d'y mettre fin, ce serait une option qui susciterait des critiques mais qui n'aurait vraisemblablement que des répercussions minimes sur le fonctionnement de l'Académie.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme.

SUBVENTION VERSÉE AU BRITISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Cette subvention a pour but d'appuyer le Commonwealth Legal Advisory Service (CLAS) administré par le British Institute of International and Comparative Law.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

Le Commonwealth Legal Advisory Service a été créé en 1963 à la suite de la rencontre, en 1961, des premiers ministres des pays du Commonwealth, au cours de laquelle on a reconnu la nécessité de fonder un organisme qui permettrait à ces pays de s'entraider dans le domaine du droit. Le CLAS est une source centrale de services de bibliothèque en matière de droit anglais et d'opinions juridiques. Les principaux usagers du service sont les pays en voie de développement du Commonwealth où de tels services n'existent pas, mais le ministère de la Justice et les procureurs généraux des provinces ont également accès aux services gratuit du CLAS. L'institut est devenu le bureau central des renseignements et des études sur l'évolution du droit dans tous les pays du Commonwealth.

Les gouvernements des pays du Commonwealth contribuent au budget du CLAS dans la même proportion qu'ils contribuent au budget du Secrétariat du Commonwealth. Avant 1978-1979, la subvention annuelle était octroyée par l'Agence canadienne de développement international. Par suite de la compression des dépenses imposée cette année-là, l'ACDI a cessé de financer le service et c'est le ministère de la Justice qui a pris la relève.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires de ce programme sont les avocats et les gouvernements des pays du Tiers-Monde qui peuvent se prévaloir des services du CLAS. Le gouvernement

du Canada et les procureurs généraux des provinces pourraient également en profiter en ce qu'ils y ont eux aussi libre accès.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	0	0	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions	10.0	10.0	10.0
TOTAL	**10.0**	**10.0**	**10.0**
A.-P.	0	0	0

OBSERVATIONS

À l'instar d'autres programmes de subvention du ministère de la Justice, il est extrêmement difficile d'évaluer quantitativement les avantages que le ministère retire de cette dépense. Le montant de la contribution est modeste et il est peu probable que la suppression de la subvention nuirait au maintien du service.

Même si les avocats du ministère de la Justice ont recours de façon limitée au service, la justification première de la subvention est de venir en aide aux gouvernements et aux avocats des pays du Tiers-Monde. Le personnel juridique du ministère estime qu'environ cinq demandes de services sur deux cents viennent du Canada.

ANALYSE

Comme aucune évaluation du Commonwealth Legal Advisory Service n'a été faite, il n'existe pas de critères objectifs permettant de déterminer la valeur de ce programme pour les pays du Tiers-Monde ou le ministère de la Justice. De toute évidence, l'ACDI n'a pas accordé à l'entreprise une importance assez grande pour en justifier le financement en période de restriction des dépenses. Du point de vue un peu plus restreint de l'appui au développement des milieux juridiques dans les pays du Tiers-Monde, il est évident que ceux-ci disposent de ressources limitées pour appuyer le travail juridique et que le Commonwealth Legal Advisory Service apporte une aide précieuse en vue d'améliorer la

qualité des opinions et des décisions juridiques.

Il semble y avoir peu de rapport entre le mandat du ministère et l'objet de cette subvention, qu'on peut le mieux décrire comme étant une aide technique aux pays du Tiers-Monde. Compte tenu de la décision de l'ACDI d'abandonner le programme en 1978-1979, il semble y avoir peu de raisons pour que le ministère de la Justice le maintienne.

OPTIONS

L'alternative logique au maintien du programme est son abandon aux motifs qu'il a peu de valeur pour le ministère et que le principal organisme fédéral responsable de l'aide étrangère n'a pas jugé bon de lui accorder une grande priorité.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin au programme.

SUBVENTION VERSÉE À LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

La subvention vise à aider la Commission internationale de juristes (CIJ), qui a pour objectif d'assurer la défense de la justice et le respect des droits légaux de la personne partout dans le monde libre.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

La Commission, qui a été créée en 1952, a son siège social à Genève et est formée d'éminents juristes des pays du monde libre. Elle se décrit comme un organisme apolitique voué à la défense de la justice et au respect des droits légaux de la personne partout dans le monde libre et elle veut être la conscience juridique du monde en luttant contre toute violation systématique des systèmes de justice reconnus sur le plan international.

Elle essaie de réaliser ses objectifs en exerçant des pressions morales, en rendant publiques les infractions à la primauté du droit et en maintenant un réseau de sommités en droit dans tous les pays du monde libre. La Commission publie la Revue de la CIJ.

Le Canada est associé à la Commission depuis 1952. En 1982-1983, un bureau a été établi au Canada. De la subvention de 18,500 $, 2,500 $ sont consacrés au fonctionnement de ce bureau.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires de ce programme sont les juristes qui s'intéressent et participent au travail de la Commission.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	0	0	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions	18.5	18.5	18.5
TOTAL	**18.5**	**18.5**	**18.5**
A.-P.	0	0	0

OBSERVATIONS

Sur le plan pratique, les répercussions de la contribution de 18,500 $ versée pour la défense ou la promotion des droits légaux de la personne dans le monde libre sont minimes. Il n'existe aucune mesure objective de l'efficacité du travail de la Commission et il n'est pas possible de mesurer l'importance de la contribution du Canada.

Le Canada joue apparemment un rôle important au sein de la Commission ainsi que dans le domaine des droits légaux de la personne. Le premier président de la Commission a été l'honorable J.T. Thorson, ancien président de la Cour de l'Échiquier. La province de Québec verse également une contribution à la Commission.

ANALYSE

Il est impossible d'évaluer les avantages de ce programme, sinon pour souligner l'importance d'entretenir des rapports avec un réseau de sommités en droit au Canada et à l'étranger.

L'abandon du financement pourrait être interprété comme une absence d'appui du gouvernement fédéral et du Canada à l'égard des principes de la primauté de droit et des droits individuels.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage le maintien du programme.

SUBVENTION À LA RECHERCHE
CONFÉRENCE SUR L'UNIFORMISATION DES LOIS AU CANADA
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Cette subvention a pour but de permettre à la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada d'effectuer certains travaux de recherche en faisant appel à des experts qui ne participent pas normalement aux travaux de la Conférence.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

Avant 1973, la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada n'avait pratiquement aucuns fonds en propre pour entreprendre des travaux de recherche en droit. On a estimé qu'elle devrait disposer d'un budget limité afin de lui faciliter la tâche plutôt que d'avoir à compter, dans tous les cas, sur des bénévoles qui font le travail selon leur disponibilité. En outre, un tel budget permet à la Conférence de profiter des connaissances et des conseils d'experts reconnus n'ayant pas de liens avec la Conférence elle-même.

Le montant de la subvention est égal à la différence, au cours d'une année donnée, entre les fonds en caisse à la fin de l'année et 75,000 $, ou 25,000 $, le moins élevé des deux montants étant retenu.

Le Comité exécutif de la Conférence autorise les dépenses prioritaires en matière de recherche à partir des projets autorisés par la Conférence.

Outre les fonds qui se trouvent dans son fonds du revenu général, la Conférence n'a aucune autre source de revenu pour la recherche commandée à l'extérieur.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires du programme sont les gouvernements des provinces et des territoires ainsi que le gouvernement fédéral, qui tirent profit des discussions et des réalisations de la Conférence. Dans la mesure où celle-ci encourage les divers gouvernements à uniformiser leurs lois, le public bénéficie lui aussi du programme.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	0	0	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions	23.5	5.6	1.1
TOTAL	**23.5**	**5.6**	**1.1**
A.-P.	0	0	0

Au cours des deux exercices précédents, la subvention annuelle s'est élevée à 25,000 $.

OBSERVATIONS

Même si une grande partie des projets de la Conférence porte sur des questions de droit de compétence provinciale et qu'il puisse donc sembler que les provinces en retirent un avantage disproportionné, le gouvernement fédéral profite néanmoins directement des dépenses consacrées par la Conférence à la recherche commandée à l'extérieur. Par exemple, des fonds affectés à ce type de recherche ont servi au projet de la Conférence concernant la Loi uniforme sur la preuve. Il s'agit en fait du projet auquel ont été consacrés la majeure partie de ces fonds.

Bien que la subvention maximale qui peut être accordée pour toute année donnée soit de 25,000 $, au cours du présent exercice et du précédent, la subvention réelle a été beaucoup moins élevée. Comme le besoin de faire effectuer des recherches à l'extérieur fluctue en fonction des projets entrepris, le montant de la subvention fluctue également. Il convient de souligner que le gouvernement fédéral n'a pas engagé de dépenses effectives importantes à l'égard de ce programme en raison de la formule établie.

Sans l'attribution de cette subvention pour la recherche commandée à l'extérieur, l'impression des documents relatifs à la Loi uniforme sur la preuve et les travaux du groupe de travail sur la preuve, le gouvernement fédéral aurait dû assumer la responsabilité financière des coûts du travail par d'autres moyens.

ANALYSE

Le Groupe d'étude est d'avis que l'annulation de ce programme ou une réduction de la subvention maximale ne nuirait pas de façon significative au fonctionnement normal de la Conférence. Toutefois, la souplesse de celle-ci et sa capacité d'entreprendre des projets particulièrement vastes et complexes, comme celui de la Loi uniforme sur la preuve, seraient réduites. Il est probable qu'il faudrait mettre en place d'autres modes spéciaux de financement à l'égard de travaux de ce genre et que le ministère fédéral de la Justice se verrait demander d'en assumer la responsabilité financière. En l'absence de cette subvention annuelle, il serait plus difficile pour la Conférence de financer des recherches à l'extérieur dans des secteurs de compétence provinciale, car il s'avérerait plus difficile de justifier l'octroi de fonds spéciaux par le ministère fédéral dans de tels cas.

On peut justifier la subvention par le fait que le gouvernement fédéral devrait jouer et joue effectivement un rôle d'envergure nationale dans l'uniformisation de la législation même dans les cas où cette dernière porte principalement ou exclusivement sur des domaines de compétence provinciale. Bien qu'il soit difficile de quantifier la valeur des avantages que retire, de façon directe et indirecte, le gouvernement fédéral des travaux de la Conférence, elle dépasse sans doute largement la subvention de 4,000 $ versée à l'égard des dépenses administratives. Comme la majeure partie des dépenses de recherche commandée à l'extérieure jusqu'ici ont été consacrées à la Loi uniforme sur la preuve, il fait peu de doute, dans l'esprit de Groupe d'étude, que le gouvernement fédéral a reçu quelque chose en retour des sommes investie dans ce programme.

Dans son évaluation du programme, le Conseil du Trésor a recommandé la fusion des deux subventions accordées à la Conférence sur l'uniformisation des lois. Comme cette mesure ne réduirait pas les frais généraux d'administration, les deux subventions étant gérées par la même section du

Ministère, il n'y aurait donc pas économie au niveau des coûts. En outre, compte tenu du fait que neuf des dix provinces accordent elles aussi une subvention de 4,000 $ pour les dépenses administratives, les deux territoires et l'Île-du-Prince-Édouard contribuant 2,000 $ chacun, il est logique, dans une certaine mesure, de ne pas fusionner la subvention pour les dépenses administratives et la subvention à la recherche, si les deux doivent être maintenues.

OPTIONS

Voici les solutions possibles :

1. Maintenir la subvention à la recherche sous sa forme actuelle ou encore la combiner à la subvention accordée pour les dépenses administratives. Cette mesure permettrait à la Conférence de poursuivre ses activités comme elle le fait actuellement et d'entreprendre, au besoin, des projets de recherche plus importants.

2. Réduire le montant de la subvention pour tenir compte du fait que le montant maximal n'a pas été accordé au cours des dernières années. Cette mesure ne permettrait pas au gouvernement fédéral de faire des économies, à moins que des projets d'envergure ne viennent réduire les ressources de la Conférence au point où le plafond de 25,000 $ serait atteint; ou

3. Supprimer le programme. Cette mesure restreindrait la capacité de la Conférence d'entreprendre des projets vastes ou complexes et pourrait fort bien susciter la présentation au gouvernement fédéral de demandes spéciales en ressources additionnelles.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme.

DÉPENSES ADMINISTRATIVES - CONFÉRENCE SUR L'UNIFORMISATION DES LOIS AU CANADA (Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Cette subvention a pour but de couvrir une partie des coûts administratifs de la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'une loi, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

La Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada a été constituée après que l'Association du Barreau canadien eût recommandé que chaque gouvernement provincial désigne des commissaires qui assisteraient à des conférences visant à promouvoir l'uniformisation de la législation dans les provinces. La première de ces conférences s'est tenue en 1918 et il y en a eu une à chaque année depuis sauf en 1940. Toutes les provinces ainsi que les deux territoires et le gouvernement fédéral y participent. Ce dernier y participe depuis 1935.

La plupart des provinces ont adopté des lois prévoyant l'octroi de subventions annuelles à la Conférence et la délégation de représentants. D'autres gouvernements, dont le gouvernement fédéral, n'ont adopté aucune mesure législative concernant la nomination de représentants ou le versement de subventions.

Pour couvrir ses dépenses administratives, la Conférence reçoit une contribution annuelle de 4,000 $ du gouvernement fédéral et de chaque province, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest qui lui versent 2,000 $ par an. Au total, les contributions annuelles s'élèvent à environ 46,000 $, mais ce montant peut varier quelque peu par suite de versements tardifs. Parmi les dépenses administratives les plus importantes signalons l'impression des procès-verbaux et des rapports spéciaux occasionnels, les honoraires du directeur

exécutif ainsi que les coûts afférents à la tenue de l'assemblée annuelle et aux déplacements de l'exécutif.

La Conférence est divisée en trois sections :

a. La Section des lois uniformes, dont l'objet est de promouvoir l'uniformisation des lois au Canada dans les domaines du droit où l'uniformité est souhaitable et réalisable. Par exemple, voici certaines lois uniformes que cette section a étudiées récemment ou qu'elle est en train d'examiner :

   Loi sur la garde et les prestations alimentaires

   Loi sur les franchises

   Loi sur la preuve

   Loi uniforme sur la vente d'objets

   Loi uniforme sur la compétence judiciaire en matière de garde.

b. La Section du droit pénal, dont l'objet est d'étudier et de rédiger sous forme législative les modifications au Code criminel et aux lois connexes. Pour illustrer l'importance de cette section, signalons que plus de 50 % des 220 résolutions que celle-ci a adoptées entre 1977 et 1981 ont été incorporées au projet de loi C-19, qui n'a pu être adopté avant la fin de la session en 1984.

c. La Section de rédaction des lois, qui s'occupe de questions d'intérêt général dans le domaine de la rédaction législative ainsi que des questions qui lui sont soumises par les deux autres sections.

Le gros des travaux de la Conférence est effectué par l'exécutif, les secrétaires locaux (de chacun des gouvernements), le directeur exécutif et les membres de commités spéciaux. Les travaux de la Conférence s'ajoutent à la charge de travail ordinaire des participants, dont la plupart sont des fonctionnaires fédéraux ou provinciaux.

Depuis 1973, le gouvernement fédéral verse à la Conférence une modeste subvention de recherches lui permettant de financer des recherches commandées à l'extérieur et de couvrir les dépenses d'impression qui s'y rapportent (voir l'analyse qui précède).

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires du programme sont les gouvernements des provinces et des territoires ainsi que le gouvernement fédéral, qui tirent profit des discussions et des réalisations de la Conférence. Dans la mesure où celle-ci encourage les divers gouvernements à uniformiser leurs lois, le public bénéficie lui aussi du programme.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	25	26	26
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions et contributions	4	4	4
TOTAL	**29**	**30**	**30**
A.-P.[1]	.33	.33	.33

1) Le tiers d'année-personne affecté à ce programme est, en fait, une estimation des ressources allouées pour effectuer les travaux de la Conférence. Les ressources affectées à la gestion de la subvention sont minimes.

OBSERVATIONS

Même si la majorité des projets entrepris par la Conférence portent sur des domaines de droit relevant principalement ou exclusivement de provinces, certains projets intéressent directement le gouvernement fédéral. Par exemple, la Loi uniforme sur la preuve que le ministère de la Justice est en train d'examiner attentivement avant de la soumettre au Parlement est une réalisation de la Conférence. Dans d'autres domaines, par exemple les projets de loi sur les franchises et sur les statistiques de l'état civil que la Conférence élabore actuellement, le gouvernement fédéral est indirectement visé. Pour ce qui est de la Loi sur les franchises, qui porte sur un domaine de

compétence provinciale, c'est le gouvernement fédéral qui a proposé qu'une loi uniforme soit rédigée, étant principalement préoccupé par l'exploitation de certains plans de franchisage de rentabilité douteuse. Statistique Canada a demandé que la Conférence rédige une nouvelle loi sur les statistiques de l'état civil pour remplacer la loi uniforme existante adoptée par la Conférence en 1949 et en vigueur actuellement dans dix provinces et territoires.

Les activités de la Section du droit pénal et de la Section de rédaction des lois intéressent directement le ministère de la Justice, étant donné ses responsabilités en ce qui a trait au droit criminel et à la rédaction de la législation fédérale.

Si le gouvernement fédéral cessait de contribuer au paiement des dépenses administratives de la Conférence, on pourrait mettre en doute l'opportunité de continuer de participer à ses travaux. Une telle mesure serait perçue comme un indice que le gouvernement fédéral n'appuie plus la Conférence ou les objectifs qu'elle poursuit. Bien que la Conférence ait fonctionné de 1918 à 1935 sans le concours du fédéral, il n'est pas réaliste de penser qu'elle pourrait le faire aujourd'hui.

ANALYSE

La subvention elle-même est relativement modeste (4,000 $ par année) et les provinces versent un montant identique. Le gouvernement fédéral bénéficie des travaux de la Conférence qui contribue également de façon importante au système législatif national. Les provinces appuient le travail de la Conférence.

Le Groupe d'étude est d'avis que si le gouvernement fédéral retirait sa participation, cela porterait sérieusement atteinte à l'objectif national d'uniformisation des lois.

OPTIONS

La seule solution de rechange logique au maintien du programme actuel est la suppression de la subvention. Une telle mesure se traduirait par une participation moins active du gouvernement fédérale à la réforme législative, par la disparition d'une importante tribune permettant de participer aux projets de modification du droit criminel et,

fort probablement, par l'obligation pour les provinces et le gouvernement fédéral d'instaurer un processus de consultations plus onéreux.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme.

ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DE COURS PROVINCIALES
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

La subvention versée à l'Association canadienne des juges de cours provinciales (ACJCP) a pour but de l'aider à payer les coûts de sa conférence et de ses colloques annuels et de veiller à ce que la législation fédérale ainsi que les priorités du gouvernement en matière de politique soient examinées dans le cadre du programme de formation et de perfectionnement des juges des cours provinciales.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

L'ACJCP tient des conférences et des colloques annuels afin d'assurer le perfectionnement continu des juges et des magistrats des cours provinciales. Depuis 1975, le ministère de la Justice aide à couvrir les coûts de ce programme. Le ministère justifie cette contribution en indiquant que le pays bénéficie du relèvement des normes de compétence des magistrats et des juges des cours provinciales, qui entendent environ 95 % de toutes les causes portant sur l'application du Code criminel.

À l'origine, en 1975-1976, la subvention s'élevait à 22,500 $. Avec les années, ce montant a augmenté pour atteindre 70,000 $ en 1985-1986. La subvention n'est versée à l'Association que si celle-ci reçoit des provinces une contribution au moins égale à celle du gouvernement fédéral.

En outre, le ministère verse occasionnellement des contributions à l'ACJCP pour des conférences particulières portant sur l'étude de lois en vigueur ou de projets de loi.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires du programme sont les juges et magistrats des cours provinciales.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	0	0	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions	60.0	70.0	70.0
TOTAL	**60.0**	**70.0**	**70.0**
A.-P.	0	0	0

OBSERVATIONS

Étant donné que les juges des cours provinciales entendent la grande majorité des affaires fondées sur le Code criminel, le programme de formation permanente de l'ACJCP a l'avantage de promouvoir l'application uniforme du droit criminel dans toutes les régions du Canada.

En plus de verser une contribution directe à l'ACJCP, les gouvernements provinciaux couvrent les frais de déplacement des juges qui assistent aux conférences et aux colloques.

ANALYSE

Bien que la nécessité d'une contribution fédérale à l'ACJCP pourrait être mise en doute, particulièrement en raison de l'augmentation croissante des contributions provinciales, le Groupe d'étude est d'avis qu'il serait extrêmement difficile, en pratique, au gouvernement fédéral de retirer son appui ou de le diminuer. Même si l'on a jamais voulu que la subvention fédérale soit une subvention paritaire, en ce sens qu'elle augmenterait en même temps que les contributions provinciales, c'est pourtant ce qui s'est produit par suite des augmentations régulières survenues depuis 1975-1976.

L'efficacité du programme de formation permanente de l'ACJCP n'a pas été évaluée. Cependant, il est généralement reconnu que la qualité des juges des cours provinciales a augmenté pendant la dernière décennie, surtout à cause de la "professionalisation" de la magistrature résultant du remplacement des magistrats non juristes par des avocats dans la plupart des juridictions. Le Groupe d'étude est d'avis que le programme de l'ACJCP a sans aucun doute contribué quelque peu à l'amélioration constatée. Il serait

sans doute possible d'élargir les pouvoirs des juges des cours provinciales et de réduire ainsi la charge de travail des tribunaux criminels visés par l'article 96.

Même si la subvention n'est pas versée dans ce but précis, il est admis que les activités de l'Association et ses conférences annuelles permettent également au ministère de connaître le point de vue des juges des cours provinciales en ce qui a trait à la révision du droit criminel. Si l'Association n'existait pas, ces consultations pourraient fort bien s'avérer plus onéreuses que la subvention.

OPTIONS

L'élimination du programme de subvention aurait des conséquences néfastes sur la qualité de la formation de la magistrature au Canada.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne ce programme mais en évalue l'efficacité.

CONTRIBUTION VERSÉE À LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES SCIENCES JUDICIAIRES (Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Ce programme a pour but de couvrir les frais engagés par la Société canadienne des sciences judiciaires afin d'évaluer les appareils servant à mesurer la concentration d'alcool dans le sang, en conformité avec la responsabilité du procureur général du Canada relativement à l'approbation de tels appareils aux fins de l'application des dispositions du Code criminel sur la conduite avec facultés affaiblies.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le paragraphe 237(6) du Code criminel prévoit que le procureur général a la responsabilité d'approuver des "instruments" et des "contenants". Aucune loi n'oblige le procureur général à demander conseil au Comité des alcootests de la Société canadienne des sciences judiciaires en vue d'approuver tel ou tel instrument. L'autorisation de verser une contribution découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Le ministère de la Justice verse des contributions à la Société depuis 1976. Celle-ci est une association professionnelle à but non lucratif qui regroupe des spécialistes de la médecine légale. Un de ses comités, le Comité des alcootests, met à l'essai et évalue, à la demande du ministère de la Justice, les appareils dont on propose l'utilisation en vue d'appliquer les dispositions du Code en matière de conduite avec facultés affaiblies et il conseille le procureur général relativement à la valeur scientifique de ces appareils. C'est au procureur général qu'il incombe, dans les faits, d'approuver l'utilisation des appareils.

Le Comité fixe également des normes pour l'emploi des éthylomètres en vue d'assurer des résultats précis pouvant être soumis en preuve.

En plus de la contribution annuelle, en 1984-1985 et en 1985-1986, la Section de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice a conclu avec la Société un marché portant sur l'examen des questions médico-légales

liées à l'emploi des nouveaux contenants d'haleine qui deviendraientnécessaires si les dispositions du Code que le Parlement a adoptées en 1969 et en 1985 (projet de loi C-18) devaient être proclamées en vigueur. Le montant des marchés portant sur l'évaluation de ces contenants s'est élevé, en 1984-1985, à 19,272 $, sans compter les honoraires du MAS et, en 1985-1986, à 3,568 $ en plus des honoraires.

Il est possible qu'un autre marché d'environ 15,000 $ soit conclu pendant l'exercice en cours si un quatrième contenant est prêt à être mis en marché. Le ministère a estimé que le montant de la contribution était insuffisant pour couvrir les coûts de vérification de nouveaux contenants.

BÉNÉFICIAIRES

C'est le procureur général du Canada qui bénéficie le plus directement du programme. On peut prétendre que tous les Canadiens en profitent dans la mesure où la contribution facilite une application efficace des dispositions légales en matière de conduite avec facultés affaiblies.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	0	0	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Contributions	27.1	36.8	36.8
TOTAL	**27.1**	**36.8**	**36.8**
A.-P.	0	0	0

OBSERVATIONS

La vérification des éthylomètres a essentiellement été confiée au secteur privé.

Dans son évaluation, le Secrétariat du Conseil du Trésor a conclu que le Comité est l'organisme le plus apte à s'occuper des opérations de vérification.

ANALYSE

Le Groupe d'étude souscrit à l'évaluation du SCT.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme.

SUBVENTION VERSÉE À L'ASSOCIATION CANADIENNE DES CHEFS DE POLICE (Ministère de la Justice)

OBJECTIF

La subvention a pour but de fournir à l'Association canadienne des chefs de police les ressources financières nécessaires pour assurer le fonctionnement du Comité sur les modifications de la loi afin que celui-ci continue à donner des conseils relativement aux problèmes d'application du droit pénal.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère de la Justice. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

SITUATION

À la demande du ministère de la Justice, le Comité sur les modifications de la loi de l'Association canadienne des chefs de police révise et commente, de façon régulière, toute nouvelle législation ou modification se rapportant au Code criminel. La subvention annuelle de 17,000 $ est destinée à aider le Comité à couvrir les frais de déplacement et les faux frais engagés aux fins de la révision.

Compte tenu de toutes les consultations que nécessite le processus de révision accélérée du droit pénal, on demande beaucoup plus souvent aux forces policières de donner leur avis sur les modifications proposées. Durant 1984-1985, des modifications législatives intéressant les pouvoirs de la police, le vol et la fraude ainsi que les perquisitions et les saisies ont été proposées. Actuellement, il faudrait effectuer une révision dans les domaines suivants : la pornographie et la prostitution, le statut juridique de la police, les mandats de perquisition, les procédures d'identification des témoins, la classification des infractions, l'arrestation, les procédures subséquentes à une saisie et l'écoute électronique.

Vu l'augmentation de sa charge de travail, l'ACCP a demandé au ministère de la Justice d'augmenter la subvention annuelle. Jusqu'à maintenant, cela n'a pas été accordé.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires de ce programme sont les forces policières et le ministère de la Justice dans la mesure où la subvention leur permet de se consulter à propos du contenu du Code criminel.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	0	0	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions	17.0	17.0	17.0
TOTAL	**17.0**	**17.0**	**17.0**
A.- P.	0	0	0

OBSERVATIONS

Le fait de ne pas tenir de consultations suffisantes avec les forces de police à propos des modifications à apporter au droit pénal aurait des conséquences importantes pour le ministère de la Justice. L'ACCP est l'organe le plus commode et le plus approprié pour tenir ces consultations dans la mesure où elle est l'association nationale officielle regroupant toutes les forces policières reconnues autres que la GRC et où elle est très présente sur le plan national.

Dans son analyse du programme, le Secrétariat du Conseil du Trésor a signalé qu'il semble y avoir double emploi entre cette subvention et d'autres fonds approuvés par le Cabinet aux fins de la révision du Code criminel, qui oblige les ministères et organismes fédéraux à consulter le milieu juridique avant de rédiger des modifications ou d'améliorer les dispositions législatives actuelles sur l'application de la loi. Étant donné le nombre considérable de subventions et de contributions, dont certaines sont

relativement modestes, le ministère de la Justice devrait, de l'avis du Groupe d'étude, réviser les programmes en cause pour éliminer les cas de chevauchement ou de double emploi.

ANALYSE

Aux termes de son mandat, le Fonds de la réforme du droit pénal n'a pas le pouvoir d'accorder des fonds de soutien à long terme. Au point de vue administratif, il est beaucoup plus facile d'accorder une subvention que de conclure une entente de contribution. Il n'y a pas de chevauchement ou de double emploi entre ce programme particulier et d'autres programmes du ministère.

Au lieu d'augmenter la subvention au moment où de nombreuses demandent sont présentées au Comité, il pourrait être plus avantageux d'avoir recours au mécanisme du programme de contribution afin d'augmenter les ressources de l'ACCP de manière ponctuelle. Cela permettrait d'assurer une utilisation efficace des ressources du gouvernement fédéral.

OPTIONS

La suppression de la subvention annuelle aurait un effet négatif sur le mécanisme de consultation nécessaire avec les forces policières à l'égard de la modification du droit pénal.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme.

ÉTÉ CANADA - PROGRAMME D'EMPLOI D'ÉTÉ POUR ÉTUDIANTS (Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Dans le cas de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le programme avait pour but de fournir à des étudiants des emplois liés à la carrière dans des organismes et ministères fédéraux. Dans le cas du ministère de la Justice, le programme assurait de la main-d'oeuvre pour les programmes d'été de vulgarisation et d'information juridiques.

DOCUMENT HABILITANT

Il ne s'agissait pas d'un programme créé en vertu d'un texte législatif. Avant l'exercice 1984-1985, c'est la loi de crédits adoptée chaque année qui autorisait le ministère à administrer le programme. En 1984-1985, la loi de crédits a autorisé la Commission de l'emploi et de l'immigration, plutôt que le ministère de la Justice, à engager les fonds nécessaires au programme.

SITUATION

Été Canada : Programme d'emploi d'été pour étudiants, qui a été établi en 1973, permettait au ministère de la Justice de parrainer des projets de vulgarisation et d'information juridiques dans tout le Canada.

En 1984-1985, la responsabilité du programme en ce qui a trait aux subventions a été transférée à la Commission de l'emploi et de l'immigration. Le ministère de la Justice a continué d'utiliser une année-personne pour administrer l'affectation des fonds.

Le programme a été aboli en 1985-1986.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	38.9	41.5	0
F & E (autres dépenses)	0	0	0
Subventions et contributions	765.6	0	0
TOTAL	**804.5**	**41.5**	**0**
A.-P.	1	1	0

OBSERVATION ET ANALYSE

Comme le programme a été aboli, aucune observation ou analyse n'a été faite et aucune solution n'est proposée.

PROGRAMME DE RECHERCHE EN JUSTICE PÉNALE
(Solliciteur général)

OBJECTIF

Voici les objectifs du programme :

- concevoir et effectuer des travaux de recherche et d'évaluation qui permettront de produire et d'accumuler des données afin de renseigner les décideurs sur les politiques, les programmes, les services et la législation en matière de justice pénale;

- interpréter et diffuser les résultats des recherches, évaluations et expériences de façon à fournir des conseils d'ordre technique aux provinces et aux organismes locaux et en vue d'améliorer les pratiques en matière de justice pénale; et

- encourager l'utilisation des conclusions de ces recherches dans l'élaboration des pratiques en matière de justice pénale et appuyer la formation de chercheurs canadiens en justice pénale.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Le programme tire son origine des activités de recherche du ministère et de ses organismes et il a pris sa forme actuelle en 1974, au moment où a été constituée la Division de la recherche, au sein du Secrétariat du Solliciteur général. Le programme assure des services de recherche au Ministre, au Solliciteur général adjoint, au Secrétariat et aux organismes du ministère.

Les recherches sont effectuées par l'intermédiaire des quatre unités de la Division de la recherche (Services correctionnels, Activités policières et application de la loi, Causes et prévention du crime et Politiques de

justice). Compte tenu de l'étendue et de la complexité du projet, les recherches sont effectuées soit par des chercheurs de l'extérieur soit par une équipe de collaborateurs composée de fonctionnaires du programme et d'entrepreneurs. Les modalités d'exécution varient en fonction des délais impartis et de la nature des travaux. Cependant, la plus grande partie des travaux font l'objet de marchés. Si des travaux sont effectués par des services internes, des entrepreneurs seront chargés de recherches particulières et la majeure partie des travaux seront exécutés en collaboration (un agent de recherche travaille avec un entrepreneur pour élaborer le plan du projet, la méthodologie, etc.; il obtient les approbations et gère le marché).

Habituellement, les travaux sont exécutés par les services internes lorsqu'il faut tenir compte de certains facteurs tels que la rapidité d'exécution, le caractère prioritaire, les compétences particulières nécessaires et la sécurité.

Suivant la nature et le coût du projet, les marchés peuvent être proposés à un seul entrepreneur ou faire l'objet d'un appel d'offres lancé par Approvisionnements et Services Canada. Les projets de plus de 50,000 $ font toujours l'objet d'un appel d'offres. Les modalités de gestion prévoient que 25 % du montant convenu est retenu jusqu'à ce que le projet ait été exécuté d'une manière satisfaisante. La Section du contrôle de l'administration, qui fait partie de la Direction des programmes du Secrétariat, tient une liste des chercheurs disposés à effectuer des travaux à contrat.

La diffusion des résultats des recherches se fait au moyen de rapports d'utilisateur destinés à des groupes cibles d'intéressés et, le cas échéant, par des rapports internes, des notes de service, etc. De plus, le ministère peut publier les résultats des recherches sous forme de rapports techniques ou les faire connaître à l'occasion de conférences.

Les priorités en matière de recherches sont établies par des comités regroupant des représentants des directions du Secrétariat et des organismes du ministère. Ces comités s'assurent que les besoins des organismes et les initiatives du ministère, par exemple le cas des victimes ou la prévention du crime, sont coordonnés selon un système

matriciel global et que les ressources disponibles pour la recherche sont affectées en conséquence.

Le ministère de la Justice est également représenté pour assurer la coordination des activités. Chaque projet de recherche compte un comité directeur dont les membres viennent du ministère ou du service compétent.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	900	800	735
F & E (autres dépenses)	2,500	1,700	1,300
Immobilisations			
Subventions et contributions			
TOTAL	**3,400**	**2,500**	**2,035**
A.-P.	18	18	18

BÉNÉFICIAIRES

- Les décideurs du ministère du Solliciteur général
- D'autres décideurs ainsi que les autorités fédérales, provinciales et municipales qui s'intéressent à la justice pénale
- Les chercheurs en justice pénale

OBSERVATIONS

Le programme de recherche est à la remorque des besoins du Ministère en matière de politiques, tant les besoins immédiats ou à court terme du ministre et du sous-ministre, que les besoins des organismes du ministère et l'approche du Solliciteur général en tant qu'agent de changement du système de justice pénale. Le programme est donc soumis aux pressions de divers intervenants, bien que cela se fasse à l'intérieur d'un système ministériel coordonné. Il doit également fournir des travaux de recherche qui soient à propos, pertinents et de haute qualité pour la formulation des politiques.

Le programme constitue une unité administrative indépendante des directions et des services du Secrétariat du ministère qu'il dessert. Même si chaque direction ou service pouvait être doté de son propre groupe de recherche, on considère que cela aurait pour effet de morceler les activités globales de recherche du ministère, que des ressources destinées à des recherches à long terme risqueraient d'être affectées à des préoccupations opérationnelles à court terme et que cela poserait des problèmes de coordination.

Le système des comités, qui définit et approuve les programmes et projets de recherche, est un mécanisme complexe qui fait ressortir le besoin de coordonner les activités du ministère dans bon nombre de domaines faisant intervenir divers centres de décision. Il tente également d'éviter le chevauchement entre les activités de services du Solliciteur général et celles d'autres ministères, notamment les activités de recherche du ministère de la Justice.

Il est généralement admis par les organismes provinciaux que les activités de recherche au niveau provincial ont une portée limitée et qu'elles témoignent des besoins des opérations. Les travaux de recherche du gouvernement fédéral en matière de justice pénale sont la source première de travaux à plus long terme en matière de politiques. En outre, le programme a contribué à la création et au maintien d'un potentiel de recherche canadien en criminologie, tant à l'intérieur du gouvernement que dans le secteur privé.

ANALYSE

Le Groupe d'étude est d'avis que le programme fait partie intégrante du processus d'élaboration des politiques que suit le ministère du Solliciteur général. Il ne fait pas double emploi avec d'autres programmes. Des efforts soutenus et un mécanisme formel de consultations assurent la coordination de ses activités de recherche avec celles effectuées dans d'autres ministères fédéraux concernés.

Le programme n'a jamais fait l'objet d'une évaluation, et il n'est pas possible d'estimer quantitativement son impact et son efficacité. Pour ce qui est de l'efficacité, le programme fonctionne de façon adéquate et des mesures ont été prises pour tenir compte des observations formulées dans une vérification interne générale en 1982 et dans un rapport du Vérificateur général en 1983. Le nombre de marchés conclus semble fluctuer avec la demande au cours de toute période donnée.

Si le programme n'existait pas, le ministère ne serait pas en mesure de s'acquitter adéquatement de son rôle en matière d'élaboration de politiques et de direction dans ce domaine, ce qui compromettrait la réalisation de ses objectifs. De plus, cela entraînerait la perte d'une importante source de données de recherche utiles au perfectionnement du système de justice pénale au Canada et les ressources nationales en recherche pénale se trouveraient du même coup réduites.

OPTIONS

Compte tenu du fait que le programme s'intègre aux activités du ministère du Solliciteur général et que sa suppression aurait un effet négatif sur la réalisation des objectifs du Ministère et sur le système de justice pénale en général, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne ce programme.

PROGRAMME DE PROJETS NOVATEURS
(Solliciteur général)

OBJECTIF

Dans le contexte de la recherche et du développement, le programme de projets novateurs vise :

- à éprouver et à évaluer, de concert avec des organismes provinciaux, municipaux et communautaires, des approches novatrices visant à résoudre des problèmes de justice pénale complexes et persistants;

- à produire, à rassembler et à diffuser des connaissances et des données pour aider à la prise de décisions à l'égard de politiques législatives, de programmes et de services en matière de justice pénale;

- à stimuler et à promouvoir l'échange de données à l'égard de concepts et de problèmes nouveaux dans le domaine de la justice pénale; et

- à accroître la participation des citoyens et des collectivités à la solution des problèmes de justice pénale.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Le Programme de projets novateurs a été créé en 1968 et est administré par le Centre de consultation du Secrétariat du ministère. Le programme permet de financer, pendant un maximum de trois ans, divers types de projets expérimentaux dans le domaine de la justice pénale, notamment des modèles de prestation de services, des conférences, du matériel didactique et des cahiers de documentation.

Des demandes peuvent être présentées par des particuliers, des groupements, des organismes ou des administrations municipales, régionales ou provinciales. Il est possible d'adresser les demandes à l'un des six bureaux régionaux du Centre de consultation ou directement à Ottawa, suivant que le projet a une portée locale, régionale ou nationale. Les requérants peuvent soumettre soit une proposition de projet complète et détaillée soit une proposition préliminaire succincte. Dans ce dernier cas, le personnel des régions ou celui d'Ottawa, selon le cas, prête son concours aux requérants dans la préparation d'une proposition complète et détaillée.

Les propositions sont d'abord passées au crible par le personnel qui prépare ensuite un aperçu auquel il joint les recommandations pour fins de présentation au Comité d'examen ministériel intéressé. Les comités sont généralement composés de représentants de la GRC, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, du Service correctionnel du Canada et du Secrétariat du ministère. Les comités comprennent également un représentant du ministère de la Justice.

Les comités d'examen s'assurent que la proposition cadre bien avec les objectifs, les critères et les besoins du ministère, et ils recommandent son approbation ou son rejet. Le financement peut être autorisée à divers échelons.

Suivant les critères de sélection, les projets doivent :

- être novateurs
- promouvoir les objectifs du ministère et les priorités du Centre de consultation
- être élaborés de concert avec les organismes fédéraux, provinciaux, municipaux et bénévoles intéressés
- être menés à bonne fin dans un délai maximal de trois ans
- présenter de très bonnes chances de se gagner les appuis locaux nécessaires à leur poursuite après la phase initiale

- être élaborés de façon systématique, être bien documentés et posséder un mécanisme d'évaluation.

La priorité est accordée aux projets qui font appel à la participation des citoyens en matière de politique et de prestation directe de services.

Une fois que la recommandation du Comité d'examen a été approuvée, le personnel des régions ou d'Ottawa communique avec les requérants et les informe de la décision. Le délai entre la demande et l'annonce de la décision varie considérablement, mais oscille en moyenne entre trois et cinq mois. Les demandes peuvent être présentées en tout temps, aucune date limite n'étant fixée.

Le budget du programme est réparti entre les diverses initiatives, notamment l'aide aux victimes, la prévention du crime, et suivant leur caractère prioritaire et celui des activités établies par le ministère dans le cadre de ses prévisions annuelles. Pour chaque initiative, le contrôle budgétaire et la gestion du programme incombent à un expert-conseil national en matière de programmes en poste à Ottawa. Le personnel régional joue normalement un rôle en matière de communications et de contrôle des projets et relève, à ces fins, de l'expert-conseil national.

BÉNÉFICIAIRES

- Administrations provinciales, régionales et municipales (forces policières), particuliers; et

- organismes non gouvernementaux oeuvrant dans le domaine de la justice pénale.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	856	911	1136
F & E (autres dépenses)	650	575	1056
Immobilisations			
Subventions et contributions	1473	1323	2614
TOTAL	**2979**	**2809**	**4806**
A.- P.	24	24	26

OBSERVATIONS

Grâce aux diverses initiatives qu'il encourage, le Programme de projets novateurs fournit au Ministère un instrument souple d'expérimentation et de diffusion des idées dans l'élaboration de nouvelles approches en matière de justice pénale et de prestation de services. Toutefois, le degré de souplesse du programme et sa coordination à Ottawa peuvent poser certains problèmes au personnel des régions dans l'analyse des chances qu'a un projet d'obtenir de l'aide, étant donné que le contrôle des budgets est centralisé. On a parfois l'impression qu'une plus grande décentralisation des budgets ou qu'une répartition déterminée de ceux-ci entre les régions seraient souhaitables.

En raison du soutien direct apporté à des projets qui intéressent les administrations locales, les organismes policiers et les groupements communautaires, le programme est parfois un sujet d'inquiétude pour les autorités provinciales. Celles-ci sont d'avis que les activités subventionnées par le programme sont directement liées à l'administration de la justice, et qu'il s'agit, par conséquent, d'une intrusion fédérale dans un domaine de compétence provinciale. Une autre source de préoccupation est le fait que les projets novateurs, qui sont susceptibles d'engendrer de nouvelles demandes de services, ne sont financés par le gouvernement fédéral que pendant une période maximale de trois ans.

En Alberta et au Québec, on a procédé à la création de comités conjoints formés de représentants des ministères de la Justice provinciaux et du ministère du Solliciteur général, qui assurent l'échange de renseignements et le contrôle des projets. Dans les autres provinces, les communications sont moins structurées et on répond peut-être moins bien aux préoccupations des autorités provinciales.

Le ministère procède actuellement à l'élaboration de projets en vue de créer des comités avec toutes les provinces, ce qui fournirait un mécanisme officiel et permanent d'examen conjoint par les autorités fédérales et provinciales des activités et des projets relevant du programme de projets novateurs. Il convient de signaler que les fonctionnaires provinciaux contactés ont reconnu que les provinces disposaient de peu de ressources en matière d'expérimentation et de diffusion de l'information et que,

en général, l'activité dans ce domaine serait beaucoup plus réduite sans l'apport d'un programme fédéral.

ANALYSE

Bien que les évaluations du programme, qui comprennent une étude du financement des projets novateurs, aient franchi la dernière étape dans le cas des initiatives du ministère à l'égard des victimes et en matière de prévention du crime, aucune évaluation globale du programme de projets novateurs n'a encore été faite. Il est donc difficile d'en d'évaluer les effets et l'efficacité.

Ces dernières années, toutefois, des mesures ont été prises en vue de favoriser une intégration plus étroite du programme de projets novateurs et du rôle du Secrétariat en matière d'élaboration des politiques. Des éléments d'évaluation doivent être fournis pour tous les projets financés, la responsabilité d'évaluer les projets a été confiée à la Division de la statistique du Secrétariat et un comité d'évaluation comprenant des représentants de la Division de la statistique, de la Division de la recherche et du Centre de consultation a été mis sur pied. Le Centre de consultation a aussi été plus étroitement associé au processus de planification du Secrétariat dans le domaine de la recherche. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il convient de continuer dans cette voie.

Le programme ne fait pas double emploi avec d'autres programmes et le fait que les comités chargés de l'examen des projets comptent des représentants des ministères de la Justice et de la Santé et du Bien-être social garantit la coordination des activités connexes. Il n'y a aucun chevauchement avec les programmes provinciaux, et, avant d'être approuvés, les projets doivent normalement recevoir, sous une forme ou sous une autre, l'appui des autorités locales ou provinciales.

Malgré tout, il est possible que, dans certains cas, les ministères de la Justice provinciaux ne soient pas toujours informés des projets auxquels participent les autorités locales, les forces policières, les groupements communautaires ou d'autres ministères. Le bon fonctionnement du programme est tributaire des moyens de communication, officiels ou officieux, qui existent entre les bureaux régionaux du Centre de consultation, les fonctionnaires provinciaux et les particuliers intéressés.

Il fait peu de doute, de l'avis de Groupe d'étude, que le programme pose des problèmes aux ministères de la Justice, d'une part au plan de la compétence et, d'autre part, en raison du fait qu'il stimule la demande de services. Il est nécessaire de créer des mécanismes officiels favorisant la coordination conjointe, par le gouvernement fédéral et les provinces, des activités du programme de développement.

Il est évident que le gouvernement fédéral est appelé, en raison de ses responsabilités dans le domaine du droit criminel et, de façon générale, à titre de gouvernement national, à jouer un rôle de chef de file en ce qui concerne le système de justice pénale. En exerçant ce rôle, le gouvernement fédéral doit s'assurer la collaboration des autorités provinciales dans les cas où il vise la création de nouveaux services ou l'amélioration des services existants. Comme on s'entend généralement pour dire que les ressources importantes nécessaires à l'innovation n'existent qu'à l'échelon fédéral, la cessation de cette activité aurait probablement des répercussions négatives sur les efforts déployés pour améliorer la prestation de services judiciaires au public. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que si le programme de projets novateurs doit continuer à exister, il faudra s'assurer la collaboration des provinces et, au moyen d'une évaluation périodique mais permanente des projets, l'intégrer au processus d'élaboration des politiques au sein du ministère du Solliciteur général.

OPTIONS

De l'avis du Groupe d'étude, le statu quo est insatisfaisant à deux égards : la collaboration efficace avec les autorités provinciales et la mise en oeuvre d'un processus d'évaluation des projets.

L'abolition du programme éliminerait une source de désaccord dans les relations fédérales-provinciales, mais mettrait fin au principal mécanisme d'amélioration des services et d'innovation dont on dispose actuellement. La disparition du programme pourrait entraîner la perte de résultats susceptibles d'être utiles dans l'élaboration des politiques et pourrait soulever de nombreuses critiques de la part des groupements communautaires, surtout dans le domaine des services sociaux, par exemple, les services d'aide aux victimes.

Poursuivre le programme en le dotant de mécanismes de collaboration avec les provinces et en l'associant étroitement au processus de recherche et d'élaboration des politiques au sein du Ministère l'intégrerait dans le contexte d'une approche nationale en matière d'innovation dans le système de justice pénale.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintenir le programme.

2. Créer un comité conjoint avec chacune des provinces, lorsqu'un tel comité n'existe pas déjà, pour coordonner les activités du programme dans chaque province.

3. Rationaliser la procédure d'approbation des projets en vue de réduire le délai entre la présentation d'une demande et la notification de la réponse.

PROGRAMME DE CONTRIBUTIONS DE BASE AUX CENTRES DE RECHERCHE EN DROIT PÉNAL
(Solliciteur général)

OBJECTIF

Appuyer les centres canadiens de recherche en criminologie afin de leur permettre de :

- réaliser des programmes de recherches à long terme dans des domaines auxquels le ministère attache de l'importance;
- diffuser de façon efficace les résultats des recherches en criminologie;
- former des chercheurs canadiens en criminologie.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Le Programme de contributions a été établi en 1969 pour faire face à une pénurie de chercheurs, pour donner effet à la politique gouvernementale exigeant que 70 % des travaux de recherches soient donnés à contrat, et par suite de la cessation des subventions versées par la Ford Foundation à l'Université de Montréal et à l'Université de Toronto. Du point de vue du Ministère, la fermeture éventuelle des deux centres l'aurait privé de deux sources importantes de chercheurs contractuels.

Le programme, qui au départ fournissait un appui aux centres de Toronto et de Montréal, a par la suite pris de l'importance et contribue maintenant à des centres aux universités d'Ottawa, de Regina, de l'Alberta et du Manitoba ainsi qu'aux universités Simon Fraser et Dalhousie. Les centres conviennent d'affecter des portions déterminées de la contribution du ministère :

a. à la préparation de rapports de recherches focalisées dans des domaines choisis dont sont mutuellement convenus les centres et le ministère;

b. à la formation de chercheurs;

c. aux dépenses courantes du centre (frais d'administration, traitements, etc.) afférentes aux objectifs définis dans les ententes, notamment la diffusion des résultats des recherches.

Les universités conviennent de faire en sorte que les centres reçoivent, de l'université elle-même ou d'autres sources, des fonds paritaires, c'est-à-dire des fonds au moins équivalents aux contributions versés par le ministère.

Dans le cadre du programme, les recherches focalisées s'entendent des recherches à long terme portant sur des questions fondamentales et sur leurs répercussions sur les politiques du ministère. Un certain nombre de travaux restreints et interreliés peuvent être effectués sous l'égide d'un projet de recherche focalisé et déterminé. Les travaux de recherche peuvent porter, par exemple, sur les médias et le système de justice pénale, ou encore sur l'incidence de la recherche sur les principes directeurs régissant le fonctionnement de certains éléments du système de justice pénale.

La formation de chercheurs peut se faire par divers mécanismes, notamment l'octroi de bourses à des étudiants diplômés, l'institution de programmes de deuxième et de troisième cycle, une assistance financière en matière de recherche, etc. Les centres sont libres d'adopter l'approche la plus appropriée, en égard aux circonstances dans lesquelles ils se trouvent.

La diffusion des résultats des travaux de recherche se fait par le truchement de symposiums, d'ateliers et de conférences organisés par les centres. Ces derniers publient les procès-verbaux de ces rencontres ainsi que les résultats des travaux de recherche effectués par leurs membres.

L'importance du financement est fonction des facteurs suivants :

- le nombre d'années pendant lesquelles les divers centres ont reçu l'appui du ministère;

- l'étendue des activités du centre et, par conséquent, l'importance de ses moyens de recherche;

- la présence d'étudiants de deuxième et de troisième cycle (surtout au niveau du doctorat) inscrits en criminologie;

- l'appui à la recherche en criminologie dans les principales régions du Canada à un niveau qui se rapproche du rapport entre la population de ces régions et l'ensemble de la population.

Les ententes de contribution durent normalement trente-six mois. À l'heure actuelle, les montants fournis annuellement sont les suivants :

Dalhousie University	25,000 $
Université de Montréal	130,000
Université d'Ottawa	30,000
University of Toronto	105,000
University of Manitoba	30,000
University of Regina	25,000
University of Alberta	25,000
Simon Fraser University	55,000

Les universités doivent soumettre des états financiers annuels vérifiés présentant une ventilation de l'affectation des contributions du ministère et des fonds paritaires, des copies du rapport annuel du centre ainsi que des procès-verbaux des conférences. Six mois avant l'expiration de l'entente, l'université doit présenter un rapport sur l'état d'avancement des travaux par rapport aux objectifs énoncés dans l'entente.

Les résultats des travaux de recherche auxquels le ministère a contribué ainsi que les procès-verbaux des conférences peuvent être publiés avec mention des reconnaissances et des renonciations appropriées. Les rapports des recherches focalisées peuvent être publiés soit par l'université soit par le ministère, sous réserve d'un accord mutuel quant aux modalités de publication.

Les montants prévus dans les ententes sont versés trimestriellement, après réception par le ministère d'un état des dépenses. Bien que les ententes de contribution soient d'une durée de trente-six mois, elles doivent être approuvées chaque année par le Parlement.

BÉNÉFICIAIRES

Les Centres de recherche en criminologie des huit universités susmentionnées.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	15	15	25
F & E (autres dépenses)	10	10	10
Immobilisations			
Subventions et contributions	400	400	425
TOTAL	**425**	**425**	**460**
A.- P.	.25	.25	.5

OBSERVATIONS

Il s'agit d'un programme d'infrastructure en matière de recherche qui contribue au développement et au maintien de compétences canadiennes en matière de recherche dans le domaine de la criminologie et dans les domaines connexes. Les centres voient à la formation des ressources humaines, livrent les résultats de leurs recherches et font partie d'un réseau de communication dans le secteur de la recherche. On trouve parmi ces centres des institutions bien établies, tels les centres de Toronto et de Montréal, qui ont des activités et des programmes étendus et bien structurés, et de nouvelles institutions, tels les centres à Dalhousie et au Manitoba.

La mesure dans laquelle les communautés locales intéressées à la justice pénale sont associées aux centres ou font appel à leurs services varie d'une institution à l'autre. Le Ministre n'oblige pas les centres à dispenser des services à la collectivité en général, mais il espère que leur expertise sera mise à contribution, ce qui est le cas. Néanmoins, les centres sont avant tout des institutions universitaires dont la vocation principale est la recherche et la transmission du savoir plutôt que la prestation active de services à la collectivité.

En finançant les centres, le Ministère considère qu'il répond à ses propres besoins en s'assurant un réservoir de main-d'oeuvre compétente où il pourra recruter et à qui il pourra confier des contrats de recherche. En outre, le projet de recherche focalisée de chaque centre fournit des résultats dans des domaines d'intérêt particulier et il va de soi que la recherche effectuée par le truchement des centres peut, de manière générale, être utile au ministère.

L'obligation d'obtenir des subventions paritaires est un moyen de s'assurer que l'université apporte son soutien et sa participation au centre, et peut-être de trouver d'autres fonds à l'extérieur de l'université. Les fonds du ministère ont servi de "levier" pour obtenir d'autres fonds ailleurs. Toutefois, il est possible que les centres les plus récents éprouvent certaines difficultés à obtenir des fonds paritaires même si le ministère a donné une interprétation généreuse du mot paritaire.

On s'est demandé dans quelle mesure l'appui donné aux centres par le Solliciteur général pourrait influer sur l'ordre de priorité des divers travaux de recherche effectués dans le domaine de la justice pénale. Dans la mesure où toute source de financement de travaux de recherche influera sur les chercheurs ainsi que sur leur choix de sujets, on peut difficilement nier l'existence de tels effets, surtout dans un pays comme le Canada où les possibilités de financement sont réduites. Il est toutefois impossible de vérifier l'importance de ces effets.

ANALYSE

Ce programme n'a jamais fait l'objet d'une évaluation et il n'existe donc aucune vérification de son efficacité à l'aide des principes directeurs du contrôleur général. Sur le plan de l'efficacité, le programme semble bien fonctionner et il est favorablement perçu par les universitaires contactés. Le cycle de financement d'une durée de trois ans, qui s'applique à tous les centres, permet la normalisation des procédures et le maintien des frais administratifs à un niveau relativement bas.

De l'avis du Groupe d'étude, il ne fait pas de doute que le programme a contribué, depuis sa création, au développement de compétences canadiennes en matière de recherche dans le domaine de la criminologie. Toutefois, il

est impossible de déterminer dans quelle mesure il a permis de développer des compétences qui étaient déjà en train de se constituer grâce à l'expansion généralisée du système universitaire et aux subventions à la recherche du Conseil des Arts du Canada et, plus tard, du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) ainsi que de l'organisme subventionnaire du Québec, le Fonds FCAC. Il est probable que les fonds attribués dans le cadre du programme ont aidé les institutions et les chercheurs individuels à trouver d'autres sources de financement et qu'ils ont constitué une partie essentielle du financement de la recherche. Plus important encore, peut-être, est le fait que le soutien aux centres a permis à la criminologie, en tant que discipline, d'attirer l'attention et d'obtenir un statut et du financement.

Il existe un lien direct entre le programme et les efforts et besoins du ministère en matière de recherche et de développement dans la mesure où les projets de recherches focalisées sont entrepris par des centres dont les résultats sont utiles. D'autres liens, indirects ceux-là, découlent du fait que le programme contribue à assurer le maintien d'un réservoir de compétences en matière de recherche auquel le ministère peut avoir recours.

Le Groupe d'étude est d'avis que le programme constitue un élément logique dans l'approche globale du ministère qui vise à aider le Canada à se doter d'une capacité de recherche dans le domaine de la criminologie en vue de satisfaire ses propres besoins et à réaliser ses objectifs. Toutefois, compte tenu des liens directs limités et des compétences dont disposent actuellement les universités en matière de recherche dans le domaine de la criminologie, l'existence du programme n'apparaît pas indispensable aux efforts du ministère dans le secteur de la recherche.

Le programme apporte un soutien aux infrastructures du secteur de la recherche en criminologie sur le plan national. Un autre organisme fédéral, le CRSHC, finance lui aussi la recherche en criminologie, bien qu'il ne le fasse pas au moyen d'un programme conçu spécialement en fonction des centres. Le Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche a examiné ce programme et en a proposé l'abolition parce qu'il y aurait chevauchement avec l'appui fourni par le CRSHC et absence d'évaluation des effets et de la raison d'être du programme.

OPTIONS

L'abolition du programme serait susceptible de réduire l'efficacité des communications entre le ministère et le milieu de la recherche. Alors que les centres les plus anciens et importants pourraient probablement poursuivre leurs activités sans l'appui du programme, il pourrait en être autrement dans le cas des centres plus récents et de moindre envergure selon les circonstances locales et leur capacité de trouver d'autres sources de financement.

L'abolition du programme se traduirait également par une diminution des fonds consacrés à la recherche et à la formation en criminologie, ce qui, compte tenu des pressions exercées sur les autres sources de financement ainsi que des restrictions budgétaires généralisées, pourrait signifier une réduction globale des activités de recherche. Cette situation pourrait s'aggraver davantage si les contributions paritaires cessaient par suite de l'arrêt des contributions fédérales. Le gouvernement fédéral ferait l'objet de nombreuses critiques de la part des chercheurs et des administrations des universités touchées.

Cependant, les efforts du ministère dans le domaine de la recherche ne seraient pas directement touchés par l'abolition du programme, et les centres pourraient fort bien trouver d'autres sources de financement. En outre, le CRSHC accorde maintenant des subventions à la recherche en criminologie.

Le transfert des ressources du programme au CRSHC profiterait au Secrétariat en permettant au programme de se poursuivre tout en étant intégré à l'organisme fédéral responsable de l'appui général à la recherche en sciences humaines. Dans l'éventualité d'un tel transfert, il faudrait prévoir la participation du Solliciteur général au niveau des politiques et de l'attribution des fonds affectés à la recherche en criminologie. Cela se traduirait par une certaine simplification et une plus grande cohérence de l'appui non contractuel du gouvernement fédéral à la recherche en criminologie.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin au Programme de contributions de base aux centres de recherche en justice pénale au Canada, à compter du 31 mars 1987. Les ressources affectées à ce programme pour les contributions pourraient être maintenues dans le budget du ministère du Solliciteur

général après le 1er avril 1987, mais devraient être mises annuellement à la disposition du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada aux fins d'un programme stratégique en matière de recherche dans le domaine de la justice pénale.

FONDS DE RECHERCHE NON SOLLICITÉS
(Solliciteur général)

OBJECTIF

Apporter une aide financière et une expertise technique à un nombre limité de projets de recherche relativement modestes en vue de:

- développer des compétences canadiennes en matière de recherche dans le domaine de la criminologie;
- promouvoir la recherche novatrice dans des domaines auxquels le Ministère attache de l'importance; et
- soutenir les travaux de recherche visant à trouver des solutions pratiques à des problèmes dans le domaine de la justice pénale.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Le programme a été créé en 1984 en guise de complément aux programmes de soutien existants du ministère à l'égard des travaux de recherche contractuels portant sur des projets précis ainsi qu'au programme de contributions de base aux centres de recherche en criminologie. Le programme est conçu afin d'aider à la réalisation de projets de recherche. À cette fin, il couvre certains frais tels que le temps d'utilisation des ordinateurs, la photocopie, la frappe, les salaires des adjoints de recherche et d'autres frais analogues, jusqu'à concurrence d'un montant non renouvelable de 10,000 $. La rémunération des personnes qui sont déjà salariées ainsi que les frais généraux ne sont pas admissibles en vertu du programme. La durée maximale des projets est de trois ans.

Les requérants doivent être citoyens canadiens ou résidents permanents et n'être pas normalement associés à un centre de criminologie financé par le ministère. Les sujets

de recherche qui font l'objet d'une demande d'aide financière doivent se rapporter au système de justice pénale du Canada.

Les demandes doivent être présentées au plus tard en octobre. Les réponses sont annoncés au début de l'année suivante. Les demandes sont triées par la Division de la recherche du Secrétariat, et toutes les mentions qui pourraient permettre d'identifier les requérants sont supprimées avant l'acheminement des demandes à un comité composé des directeurs des centres de criminologie de l'Université de Toronto, de l'Université Simon Fraser et de l'Université de Montréal.

Chaque demande est acheminée par le comité à deux évaluateurs de l'extérieur qui sont appelés à se prononcer sur la valeur des projets. Les demandes ainsi que les commentaires des évaluateurs sont ensuite examinés par un comité de sélection composé des directeurs des trois centres de criminologie ainsi que du directeur général, Groupe de recherches et statistiques, et du directeur, Division de la recherche, du Secrétariat du ministère.

Dans la sélection des demandes, on accorde une certaine préséance aux projets qui sont de grande qualité mais qui ne correspondent peut-être pas aux priorités immédiates des ministères du gouvernement subventionnant la recherche. Les travaux qui sont ou qui devraient être menés dans le cadre du processus d'évaluation ou du fonctionnement des organismes du gouvernement viennent en second lieu.

Les recommandations du comité de sélection sont normalement soumises à l'approbation du sous-solliciteur général adjoint, Direction des programmes, mais elles peuvent cependant être acheminées au ministre directement. Dès qu'une demande est officiellement approuvée, on notifie le requérant et un communiqué est publié.

Les bourses sont accordées sous forme de contributions dont 85 % du montant est versé au moment de la signature de l'entente de contribution. Le solde de 15 % est payé au moment de l'acceptation du rapport final du projet par le ministère.

Le rapport final consiste en un bref exposé des recherches et des résultats ou en un rapport publié, par exemple une réimpression d'un article qui a été accepté ou publié par une revue désignée. Les rapports sont examinés

par les membres du comité de sélection. Un état des dépenses doit également être présenté avec le rapport final.

BÉNÉFICIAIRES

Les chercheurs canadiens dans le domaine de la criminologie qui obtiennent des bourses et qui ne sont pas normalement associés aux centres de criminologie financés par le ministère du Solliciteur général en vertu de son Programme de contributions de base aux centres de recherche en justice pénale.

DÉPENSES (milliers $)

	84/85	85/86
Traitements	10.0	25.0
F & E (autres dépenses)	25.0	15.0
Immobilisation		
Subventions et contributions	135.0	135.0
TOTAL	**170.0**	**175.0**
A.-P.	.2	.5

OBSERVATIONS

Le programme permet d'encourager l'application de nouvelles approches à des problèmes existants dans le domaine de la justice pénale, ainsi que de définir et d'explorer divers modèles de recherche. Dans cette perspective, le ministère est disposé à accepter des projets qui, tout en étant de qualité supérieure, présentent un grand risque du fait que les résultats des recherches ne sont pas toujours d'une grande utilité par rapport au financement accordé. Le programme constitue donc un moyen d'échapper aux exigences et aux priorités nécessairement préétablies auxquelles doivent satisfaire les travaux de recherche financés par le ministère par voie contractuelle, tout en concourant aux efforts généraux du ministère en matière de recherche dans le domaine de la justice pénale.

Les requérants qui se prévalent du programme ne doivent pas être associés aux huit centres universitaires de

criminologie financés par le ministère. Cela a pour but d'éviter le "double financement" des mêmes chercheurs et d'accroître le nombre des chercheurs auxquels le ministère peut faire appel tant dans le milieu universitaire qu'en dehors de celui-ci. De telles personnes peuvent éventuellement se voir attribuer du travail à contrat, mais quoi qu'il en soit, la diversification des contacts avec la communauté des chercheurs canadiens en criminologie, qui est relativement peu nombreuse, est considérée souhaitable en soi.

ANALYSE

Comme le signale l'analyse du Conseil du Trésor, le programme est trop récent pour qu'on puisse en évaluer l'efficacité. Sur ce plan, le programme semble bien fonctionner et, pour ce qui est du délai qui s'écoule entre les demandes et l'annonce des réponses, il se compare avantageusement aux programmes analogues gérés par d'autres organismes.

Les frais d'administration du programme sont minimes, et ils sont supportés par l'infrastructure existante. En outre, une partie importante du fonctionnement des programmes est assurée par les centres de criminologie et par des universitaires qui ne sont pas dédommagés pour cette activité.

Le programme est déjà doté de procédures qui permettent de rendre compte de l'emploi des fonds et de l'avancement des projets, et la retenue de 15 % du montant des bourses est un mécanisme de contrôle utile. Grâce à la présentation de rapports de recherche au comité de sélection, celui-ci est en mesure d'examiner adéquatement les résultats des travaux de chaque boursier et d'évaluer de façon permanente, quoiqu'approximative, les répercussions du programme.

D'après les universitaires contactés, le programme est bien perçu et il contribue au développement de la capacité et des efforts de recherche en criminologie au Canada. En outre, il permet de diversifier les sources de financement (ce que le milieu de la recherche universitaire estime souhaitable) et d'apporter un appui au secteur privé.

De l'avis du Groupe d'étude, le programme constitue un élément logique dans l'approche globale du ministère qui, dans le but d'atteindre ses propres objectifs, vise à aider

le Canada à se doter d'une capacité de recherche dans le domaine de la criminologie. Toutefois, l'inexistence du programme aurait peu d'effet sur les efforts du ministère en matière de recherche. De l'avis du Groupe d'étude, le programme est davantage un élément accessoire utile qu'un élément essentiel.

Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada constitue une autre source de financement des projets de recherche non sollicitée par le gouvernement fédéral dans le domaine de la criminologie. Toutefois, les subventions du Conseil sont destinées à la recherche non sollicitée en général, de telle sorte que les demandes dans le domaine de la criminologie doivent rivaliser avec les demandes dans toutes les autres disciplines pour l'obtention de fonds qui sont limités. Le Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche a examiné ce programme et a recommandé son abolition parce qu'il fait double emploi avec les activités du CRSHC et qu'il n'a que des répercussions minimes sur la recherche.

OPTIONS

L'abolition du programme ne porterait pas directement atteinte aux efforts du Secrétariat en matière de recherche. Les répercussions sur la capacité globale de recherche nationale dans le domaine de la criminologie ne seraient pas énormes, et le CRSHC fournit déjà une aide fédérale dans le secteur de la recherche. Il faudrait toutefois s'attendre à des critiques de la part du milieu de la recherche dans le domaine de la criminologie.

Le transfert des fonds au CRSHC permettrait l'intégration du programme dans l'organisme fédéral responsable des subventions générales à la recherche dans le domaine des sciences humaines, et le Secrétariat pourrait continuer à bénéficier de ses retombées. Un tel transfert au CRSHC devrait prévoir la participation du Solliciteur général au niveau des politiques ainsi que l'attribution de fonds pour des recherches en criminologie, peut-être par le truchement d'un programme stratégique. Cela pourrait se traduire par une certaine simplification et par une plus grande cohérence de l'appui non contractuel du gouvernement fédéral à la recherche en criminologie.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit:

1. Mettre fin au programme des Fonds de recherche non sollicités du Solliciteur général à compter du 31 mars 1987.

2. Maintenir les ressources affectées à ce programme pour les contributions dans le budget du ministère du Solliciteur général après le 1er avril 1987; mais les mettre chaque année à la disposition du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada aux fins d'un programme stratégique en matière de recherche dans le domaine de la justice pénale.

3. Ordonner au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada d'élaborer, avec le concours du ministère du Solliciteur général, du ministère de la Justice et des autorités provinciales intéressées, un programme stratégique dans le domaine de la justice pénale devant entrer en vigueur le 1er avril 1987.

PROGRAMME DE SUBVENTIONS ET DE CONTRIBUTIONS DE BASE AUX ORGANISMES BÉNÉVOLES D'ENVERGURE NATIONALE QUI OEUVRENT DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE (Solliciteur général)

OBJECTIF

Le programme vise à :

- promouvoir et à soutenir le développement d'un secteur bénévole capable de s'engager efficacement dans des questions de justice pénale;

- stimuler et à accroître la participation éclairée du public dans l'élaboration de solutions à des problèmes de justice pénale;

- renforcer la capacité du secteur bénévole à rendre des services en matière de justice pénale;

- fournir au ministère un mécanisme de consultation efficace afin de discuter d'importantes questions de politiques et de programmes.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Ce programme est administré par le Centre de consultation du Secrétariat du ministère; il fournit un financement de base aux organismes d'envergure nationale oeuvrant dans le domaine de la justice pénale. Il découle de la consolidation, en 1983, des accords antérieurs du ministère en matière de financement de base et de l'approbation du Cabinet au début de l'année 1984.

Les organismes sollicitant de l'aide doivent avoir une envergure nationale, ce qui se manifeste par un bureau national et des activités ou des membres dans une majorité de provinces ou de régions. Leur cadre doit être national ou en voie de le devenir, et leurs objectifs et activités doivent être complémentaires à ceux du ministère.

L'admissibilité des demandes est examinée à Ottawa. Lorsque cela s'avère nécessaire, les organismes peuvent faire appel à l'aide du personnel du Centre de consultation pour la préparation de leur demande. Les organismes doivent notamment fournir des renseignements sur leurs objectifs, leur mode de fonctionnement, leurs sources de financement, leur budget ainsi que sur d'autres questions pertinentes.

Les demandes sont étudiées par le Comité de gestion du Centre de consultation, puis expédiées au Comité ministériel sur les organismes bénévoles nationaux avec des commentaires et des recommandations. Le Comité ministériel est composé de représentants des directions du Secrétariat, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Service correctionnel du Canada, de même que d'observateurs de la Gendarmerie royale du Canada et du SCRS. Il étudie les demandes à la lumière des critères, des objectifs, des besoins et des ressources du ministère, puis formule une recommandation au ministre.

Le financement peut prendre la forme de subventions ou de contributions. Les subventions sont données pour le financement de base d'organismes établis. Les contributions de base servent à appuyer des organismes qui sont en voie de développement ou qui se joignent pour la première fois au programme. Le soutien fourni par le ministère peut aller jusqu'à 75 % du financement de base des organismes. À l'heure actuelle, 13 organismes reçoivent des fonds, dix sous forme de subventions et trois sous forme de contributions.

Les organismes sont financés pendant une période de cinq ans au terme de laquelle on mène une évaluation en profondeur en vue de déterminer s'il est opportun de poursuivre le financement. Les organismes qui à l'heure actuelle reçoivent des fonds ont déjà fait l'objet d'une évaluation.

Les subventions sont versées chaque année au début de l'exercice financier. Chaque année les organismes doivent produire une copie de leur rapport annuel de même qu'un état financier vérifié. Les contributions sont versées selon une projection des besoins en liquidité produite par chaque organisme bénéficiaire, sur réception d'un rapport financier. Les fonds non engagés sont retournés au ministère.

Un comité conjoint ministère - organismes bénévoles a été mis sur pied pour fournir un cadre de consultation sur le développement et le fonctionnement du programme, sur les politiques de soutien du secteur bénévole de même que sur des questions plus générales portant sur les relations entre le Solliciteur général et le secteur bénévole.

BÉNÉFICIAIRES

Des organismes d'envergure nationale oeuvrant dans le domaine de la justice pénale, notamment :

Société John Howarth du Canada	686,000.
Société Elizabeth Fry du Canada	602,650.
Société Saint-Léonard du Canada	120,400.
Armée du Salut	90,000.
Canadian Training Institute	95,000.
Seven Step of Canada	60,000.
Fondation pour les arts dans les prisons	62,000.
Conseil des églises pour la justice et la criminologie	55,000.
Canadian Criminal Justice Association	240,000.
Associations nationales intéressées à la justice criminelle	68,000.
Association des sciences de réhabilitation	145,000.
Association canadienne des chefs de police	50,000.
Société canadienne pour la justice pénale	240,000.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	65	65	58
F & E (autres dépenses)	10	10	12
Immobilisations			
Subventions et contributions	1,458	1,079	2,555
TOTAL	**1,533**	**1,154**	**2,625**
A.- P.	1.2	1.2	1.2

OBSERVATIONS

Le ministère a réussi à mettre en place le fondement d'une politique stable régissant ses mesures de soutien de même que ses relations en général avec le secteur bénévole national. Il a entrepris la mise en application de ce fondement par le biais du programme et du comité conjoint ministère - secteur bénévole.

ANALYSE

Comme il s'agit d'un nouveau programme, il faudra attendre quelque temps avant de pouvoir en évaluer les répercussions et l'efficacité. Cependant, sa gestion est simple et, compte tenu des fonds distribués, elle n'est pas trop coûteuse. Le temps des membres du personnel se partage également entre les activités de liaison avec les organismes et les tâches ministérielles de gestion des programmes, ce qui est habituel dans ce type d'activité.

De l'avis du Groupe d'étude, étant donné le rôle national du gouvernement fédéral dans le cadre du système de justice, le programme constitue une activité appropriée au plan de la compétence sans faire double emploi avec d'autres programmes. La présence d'un secteur bénévole stable et bien organisé entraîne les avantages suivants : services, élaboration et prestation, possibilités d'essais, canaux de diffusion des résultats, communication entre le gouvernement et les citoyens, définition des questions de justice pénale et sensibilisation du public à celles-ci. Il faut aussi ajouter que l'absence des services fournis actuellement par des organismes bénévoles entraînerait une détérioration du fonctionnement du système de justice pénale (et c'est alors la société en général qui en souffrirait) ou forcerait l'État à fournir ces services directement, à un coût probablement plus élevé.

Le Groupe d'étude estime que le programme fournit au ministère, eu égard aux objets et aux activités de ce dernier, une base solide pour ses relations avec le secteur bénévole ainsi qu'une aide directe dans le rôle qu'il joue en matière de recherche et d'élaboration de politiques.

OPTIONS

L'élimination du programme signifierait l'interruption des services rendus au système de justice et à la collectivité qui l'appuie; cela entraînerait probablement

l'augmentation des coûts du système de justice et soulèverait des critiques considérables de la part du public. Étant donné le besoin d'un secteur bénévole fort et les bénéfices qui en découlent pour les gouvernements et la société, le programme devrait être maintenu. Cependant, compte tenu des activités du programme, il se peut que le nombre d'années-personnes allouées soit trop grand.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme et d'ordonner au ministère de procéder à l'examen du nombre d'années-personnes allouées.

PROGRAMME D'EMPLOI
(Ministère du Solliciteur général)

OBJECTIF

Le programme de développement d'emploi dans le cadre de la justice pénale a pour objet :

- De donner de la formation, de l'expérience professionnelle et des possibilités de carrière aux jeunes, aux femmes, aux autochtones et aux anciens détenus cherchant à s'intégrer, certains pour la première fois, au marché du travail.

- D'aider les groupes cibles à faire la transition entre le milieu du chômage, de la formation ou de l'éducation et le marché du travail normal.

- De promouvoir l'interaction positive et le changement d'attitudes entre les groupes cibles et le système de justice pénale.

- De favoriser les apports des groupes cibles à leur collectivité et d'accroître le soutien et la participation des collectivités au système de justice pénale.

- D'augmenter la capacité de recherche sur la justice pénale au Canada.

- D'appuyer les efforts du ministère dans des domaines prioritaires comme l'application de la loi, la prévention du crime, les services aux victimes, les autochtones, les jeunes contrevenants, les femmes ayant des démêlés avec la justice, et les services correctionnels.

- De promouvoir la prévention du crime au moyen du développement social.

DOCUMENT HABILITANT

Le programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Ce programme permet au ministère du Solliciteur général d'utiliser le programme Défi '85 d'Emploi et Immigration Canada pour offrir à des étudiants et à des jeunes des emplois d'été dans le domaine de la justice pénale. Le programme comporte un volet projets et un volet stages gérés par le Centre de consultation du Secrétariat du ministère et ses six bureaux régionaux.

Les stagiaires sont affectés au Secrétariat et aux organismes du ministère, à la GRC, à la Commission nationale des libérations conditionnelles, au Service correctionnel du Canada et au Service canadien du renseignement de sécurité. Les projets sont élaborés dans les bureaux régionaux, puis présentés à Emploi et Immigration Canada qui détient le pouvoir de contrôle financier et administratif en la matière. En 1984-1985, Emploi et Immigration Canada a décidé d'exercer directement son contrôle sur ces fonds de création d'emplois. Aucun projet n'a été entrepris en 1985-1986. Des crédits ont cependant été obtenus pour le programme de stages au sein du ministère. Des fonds d'Emploi et Immigration sont toujours versés au programme de surnuméraires de la GRC, ce qui permet à la Gendarmerie de créer des postes d'agents spéciaux pour la période estivale.

Le programme a également constitué un moyen d'application d'autres programmes de création d'emplois d'Emploi et Immigration Canada, qui ont permis de réaliser des projets visant d'anciens détenus et différents autres groupes cibles. À l'heure actuelle, seuls les programmes de stages d'été et de surnuméraires de la GRC sont en vigueur. Le ministère étudie la possibilité d'établir son propre programme d'emploi, qui fonctionnerait toute l'année, du fait qu'il est question qu'Emploi et Immigration Canada cesse d'accorder un soutien financier aux ministères fédéraux en la matière.

DÉPENSES (milliers $)

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Traitements			125.0	125.0	80.0
F & E (autres dépenses)			58.0	62.0	11.6
Immobilisations					
Subventions et contributions			4,540.0	2,600.0	1,730.0
TOTAL			**4,723.0**	**2,787.0**	**1,821.6**
A.-P.			4	4	2.5

BÉNÉFICIAIRES

Les administrations municipales (corps policiers).

Les organismes non gouvernementaux et les groupes de travail oeuvrant dans le système de justice pénale.

Les personnes sans emploi.

OBSERVATIONS

Aucune

ANALYSE

Il n'existe aucune évaluation du programme du Solliciteur général, et aucune étude quantitative de son effet et de son efficacité n'est disponible. Emploi et Immigration Canada procède actuellement à une évaluation générale du programme Défi '85. Cependant, comme des emplois ont été créés, les objectifs d'Emploi et Immigration ont été appuyés, ainsi que l'a noté le Conseil du Trésor.

Du point de vue des objectifs du ministère du Solliciteur général, le programme a amené les jeunes et la collectivité à avoir avec le système de justice des rapports positifs. Il a de plus permis au ministère de poursuivre son rôle d'agent de changement en matière de justice pénale grâce à divers projets liés à ses initiatives globales.

OPTIONS

Il s'agit avant tout d'un programme de création d'emplois. Or celui-ci a effectivement créé des emplois. Dans l'hypothèse du maintien du programme général d'Emploi et Immigration, le programme du Solliciteur général devrait lui aussi être maintenu puisqu'il constitue un mécanisme d'application adéquat du premier.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage la possibilité de maintenir le programme d'emploi du ministère du Solliciteur général, dans la mesure où un tel programme à l'échelle du gouvernement sera en vigueur dans les années à venir et sous réserve des conclusions auxquelles aboutira l'évaluation de programme Défi '85 entreprise pour Emploi et Immigration Canada.

PROGRAMME DES PUBLICATIONS
(Ministère du Solliciteur général)

OBJECTIF

Le programme a pour objet de veiller à ce que les connaissances et les renseignements provenant des travaux de recherche et de développement du ministère du Solliciteur général en matière de justice pénale soient communiqués efficacement aux divers destinataires, notamment au solliciteur général et au solliciteur général adjoint, aux directions du Secrétariat du ministère, aux organismes qui relèvent du ministère, aux personnes appelées à prendre des décisions en matière de politiques et de programmes dans le système de justice et au grand public.

DOCUMENT HABILITANT

Le programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Le programme des publications est mis en oeuvre par le Groupe des communications du Secrétariat du ministère du Solliciteur général, qui est responsable de toutes les publications officielles du Secrétariat. Dans le cadre du programme, le Groupe s'occupe des tâches suivantes :

- correction de tous les rapports soumis à des fins de publication
- adoption des mesures nécessaires à la présentation des dessins, des oeuvres artistiques et des graphiques
- distribution
- réédition
- réponse aux demandes de publication
- conservation de listes d'adresses

La gamme des publications comprend : des rapports sur les projets de recherche ou les projets novateurs entrepris par le Secrétariat du ministère ou par son entremise; des séries de publications sur la justice pénale; Liaison, magazine publié onze fois par année; des bulletins et d'autres publications diverses. Les responsables du programme s'occupent également de la publication du rapport annuel du ministère et de celui de l'enquêteur correctionnel. En moyenne, on publie annuellement quelque vingt-cinq documents (exception faite des rapports de recherche).

Les coûts de publication sont normalement assumés par la division qui est à l'origine de la publication; cette division est également responsable de la vérification des textes. C'est toutefois le Groupe des communications qui supporte le coût des documents comme le rapport annuel et les publications du ministère. Les publications sont dans la plupart des cas distribuées sans frais.

Les publications provenant de la Direction des programmes doivent être approuvées par le Comité consultatif sur la diffusion de cette direction, de même que par le sous-solliciteur général adjoint, avant d'être soumises au solliciteur général adjoint. Le ministre a délégué à son adjoint le pouvoir d'approuver la publication des documents.

Exception faite des rapports techniques, les résultats de recherches sont communiqués au moyen de rapports destinés aux utilisateurs. Contrairement aux rapports techniques, ces rapports ne sont pas des publications formelles, mais des documents faisant simplement état des résultats d'un projet donné et distribués à un groupe défini, sans nécessité d'obtenir la permission officielle d'imprimer. Lorsque la division en a approuvé la publication, les responsables du programme s'occupent de lui ajouter une couverture, de lui donner un numéro de série et d'en assurer la distribution au besoin.

La distribution des publications est confiée à des entrepreneurs privés. Les services d'impression sont obtenus par l'intermédiaire du ministère des Approvisionnements et Services, directement ou par voie d'appel d'offres.

BÉNÉFICIAIRES

a. les instances décisionnelles des gouvernements fédéral et provinciaux, de même que les professionnels oeuvrant dans le domaine de la justice pénale

b. les organismes non gouvernementaux et les professionnels oeuvrant au sein du système de justice pénale

c. le grand public

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	80	85	60
F & E (autres dépenses)	200	200	100
Immobilisations			
Subventions et contributions			
TOTAL	**280**	**285**	**160**
A.-P.	2	2	2

ANALYSE

Comme le programme n'a pas été évalué, aucune étude systématique de son efficacité n'est disponible. Un mécanisme de rétroaction au moyen de cartes-réponses distribuées aux utilisateurs a toutefois été employé dans une série de publications. On procède par ailleurs à des mises à jour périodiques des listes d'adresses. Sur le plan technique, le programme semble fonctionner de façon efficace.

Tout organisme de recherche et de développement a un besoin vital d'un programme de publication, puisque les résultats de recherches qui ne sont pas publiés n'ont aucune valeur. Le Groupe d'étude ne remet donc pas en question le besoin du Secrétariat d'avoir un programme de publication pour fonctionner de façon efficace et pour remplir son rôle en vue d'aider le ministère à atteindre ses objectifs. On pourrait cependant songer à confier le programme de publication au secteur privé.

De plus, la réglementation gouvernementale empêche de récupérer les coûts des publications de recherche. La procédure à suivre est trop lourde et les frais de production sont prohibitifs lorsqu'il s'agit d'une demande de 50 à 1,000 exemplaires d'un document. Cela nuit à la diffusion efficace des résultats de recherche de même qu'à la récupération des coûts.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes:

1. Maintenir le programme

2. Étudier la possibilité de confier le programme au secteur privé

3. Simplifier la méthode gouvernementale de récupération des coûts pour les publications à faible tirage.

CENTRE NATIONAL DE DOCUMENTATION SUR LES VICTIMES
(Ministère du Solliciteur Général)

OBJECTIF

Rechercher les renseignements pertinents sur les victimes dans les domaines suivants :

- documents écrits (notamment livres, rapports, revues et brochures)
- documents audiovisuels
- programmes d'aide aux victimes
- projets de recherche et de développement

Réunir et coder ces renseignements (et notamment les résumer et les indexer) et les intégrer dans la base de données informatisée du Centre.

Fournir des services de référence et de consultation aux groupes d'utilisateurs, dont les organismes d'aide aux victimes ou les groupes d'entraide, les autorités fédérales, provinciales et municipales, les professionnels des domaines de la justice pénale, des services sociaux et de la santé, les chercheurs et les éducateurs.

Établir un réseau de fournisseurs et d'utilisateurs de renseignements relatifs aux victimes afin de promouvoir l'échange de renseignements.

Assurer le développement, dans les deux langues officielles, des services et des ressources du Centre, de même que la mise à jour de sa base de données.

Voir à ce que les utilisateurs connaissent bien les services et le fonctionnement du Centre.

DOCUMENT HABILITANT

Le programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Le programme résulte de l'autorisation qu'a donnée le Cabinet, en 1981, au ministère du Solliciteur général et au ministère de la Justice d'entreprendre conjointement une action spéciale en faveur des victimes d'actes criminels. À l'époque, le Centre de documentation sur les victimes avait pour objet de faciliter au ministère l'accès à des renseignements sur ce sujet. Par suite d'une recommandation du Groupe d'étude fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels et de l'autorisation du Cabinet en 1984, l'action en faveur des victimes a fait l'objet d'une prolongation de deux ans. C'est ainsi qu'est né le Centre national de documentation sur les victimes, en vue de favoriser l'échange efficace des renseignements, tirés de la recherche et du développement, et des compétences parmi les organismes et les personnes engagés dans le développement et la prestation de programmes et de services d'aide aux victimes. Le Centre est à la recherche de renseignements qui, une fois obtenus, sont catalogués dans la bibliothèque du ministère, codés puis intégrés dans une base de données informatisée, et conservés dans des dossiers ou sur les tablettes de la bibliothèque. La base de données du Centre contient des informations sur environ 1,500 documents écrits, des renseignements sur plus de 200 programmes d'aide aux victimes en place au Canada, des données précises sur 150 projets de recherche ou expériences, de même que des renseignements sur plus de 600 films et bandes magnétoscopiques disponibles au Canada.

Les clients peuvent obtenir les services du Centre par visite personnelle (sur rendez-vous), par voie postale ou par communication téléphonique sans frais. Des renseignements détaillés peuvent être obtenus par la poste ou en personne. Il est en outre posssible d'obtenir sur simple appel téléphonique :

- des imprimés d'ordinateur donnant des renseignements sur les documents écrits ou sur les projets ou les programmes relatifs aux victimes, avec renseignements détaillés sur les documents audio-visuels disponibles et les endroits où l'on peut se les procurer;

- des photocopies de documents non protégés par le droit d'auteur;

- des livres se trouvant à la bibliothèque du ministère, dans le cadre des prêts entre bibliothèques;

- de l'aide dans l'obtention de renseignements sur l'établissement et le fonctionnement des programmes d'assistance aux victimes.

Jusqu'à maintenant, en raison de son caractère expérimental, le Centre n'a pas déployé de grands efforts pour se faire connaître. Sa clientèle est constituée principalement d'organismes oeuvrant pour ou avec les victimes d'actes criminels, plutôt que des victimes elles-mêmes. Les victimes qui s'adressent au Centre reçoivent l'aide que celui-ci peut leur offrir, sans oublier toutefois qu'il ne s'agit pas d'un service d'orientation.

Sauf décision contraire, le Centre disparaîtra à la fin de l'exercice financier 1985-1986.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements			45
F & E (autres dépenses)	110	110	250
Immobilisations			
Subventions et contributions			
TOTAL	**110**	**110**	**295**
A.-P.			1.25

BÉNÉFICIAIRES

- Les professionnels et les personnes qui, à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, ont des rapports avec les victimes ou leur fournissent des services, à l'échelle nationale, provinciale et locale

- Le public en général

- Les victimes d'actes criminels

OBSERVATIONS

Le Centre poursuivra ses activités, sur une base expérimentale, jusqu'au 31 mars 1986. Le Groupe de travail fédéral-provincial sur les victimes d'actes criminels s'est penché sur l'avenir du Centre. Le Centre est compris aussi dans l'évaluation des mesures en faveur des victimes entreprise par la Division de la vérification et de l'évaluation du Secrétariat.

Le Centre a des liens avec le Centre national d'information sur la violence dans la famille, du ministère de la Santé et du Bien-être social. À plus long terme, les responsables des programmes entrevoient la nécessité d'instituer un mécanisme fédéral de coordination et de rationalisation de la diffusion de renseignements portant sur les victimes. Le Centre lui-même dispose d'un groupe consultatif constitué de représentants du Secrétariat, du ministère de la Santé et du Bien-être social, du ministère de la Justice et de la GRC.

Les questions de l'emplacement futur du Centre et de ses rapports avec la bibliothèque et le Centre de consultation du ministère devront être étudiées et précisées à la lumière du rôle et du fonctionnement futurs de la bibliothèque. Comme il est dit dans l'analyse portant sur le programme de la bibliothèque du ministère, la question de savoir s'il y a lieu d'établir des centres de consultation distincts de la bibliothèque devra être examinée.

ANALYSE

Le Centre offre aux milieux de la justice pénale des ressources utiles en matière de services et de renseignements, et cela sans soulever l'inquiétude des gouvernements provinciaux; en fait, son existence même traduit un commun accord du fédéral et des provinces. Les responsables de l'évaluation du programme destiné aux victimes ont présenté un rapport positif sur le Centre et, à l'instar du Groupe de travail fédéral-provincial, en ont recommandé le maintien. Le Groupe d'étude pense que le Centre constitue un élément important dans le cadre de l'action entreprise par le gouvernement fédéral en matière d'aide aux victimes.

Il apparaît donc nécessaire que le gouvernement fédéral continue d'appuyer financièrement le Centre. Son emplacement et son fonctionnement futurs devraient cependant faire

l'objet d'une étude. Sous l'angle de l'utilisation maximale des ressources, le Centre aurait peut-être avantage à demeurer au sein du Secrétariat et de la bibliothèque du ministère. Il se pourrait cependant que d'autres facteurs incitent à confier le Centre au secteur bénévole, au Centre canadien de statistique juridique ou à un autre organisme national semblable. Dans cette dernière hypothèse, le Centre se présenterait plus clairement comme un service de documentation national et ses activités seraient orientées en commun par le fédéral et les provinces. L'hypothèse du recours au secteur bénévole aiderait aussi à donner une identité nationale au service, tout en engageant davantage les organismes de services et en permettant peut-être de réaliser des économies.

Il ne semble y avoir aucune raison de mettre fin au programme. Le Groupe d'étude estime qu'il fonctionne de façon efficace, si l'on tient compte du niveau de service à cette étape de développement. De plus, il s'insère parfaitement dans l'ensemble des activités du programme fédéral d'aide aux victimes, et contribue à la réalisation des objectifs de ce programme.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le centre en cause, en étudiant la question de son emplacement futur.

BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE (SOLLICITEUR GÉNÉRAL)

OBJECTIF

La bibliothèque a pour mission de rassembler et de diffuser de la documentation afin de répondre aux besoins du ministère. Voici ses fonctions :

- Conserver une collection composée de 25,000 volumes, de 300 titres de périodiques et de 40,000 documents sur microfiches, portant sur des sujets relevant de la justice pénale tels que l'aide aux victimes d'actes criminels, la prévention du crime, les jeunes contrevenants, les autochtones, l'application de la loi, les services correctionnels et les libérations conditionnelles. En outre, la bibliothèque possède des documents sur la gestion, des publications gouvernementales, des ouvrages bibliographiques, des index et des résumés.

- Permettre l'accès à diverses banques de données telles que le National Criminal Justice Reference Service, de façon à ce que ses clients puissent obtenir directement de l'information auprès d'autres sources et ceci, de manière rentable et opportune.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

La bibliothèque du ministère résulte de la fusion, en 1969, des bibliothèques centrales de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) et du Service correctionnel du Canada (SCC), à la suite de la création du ministère en 1966. Pour éviter le double emploi, on a réuni les collections et l'on a institué des services communs à tout le ministère. Cependant, la G.R.C. a sa propre bibliothèque, pour des raisons de sécurité et parce qu'elle occupe des locaux distincts.

Les deux grandes fonctions ont trait aux services d'information d'une part, et à l'élaboration de la collection ainsi qu'à sa gestion d'autre part. Parmi les services d'information offerts, signalons :

- les réponses aux demandes des utilisateurs, y compris la recherche automatique de références grâce aux systèmes DIALOG et QL, qui permettent l'accès à des sources canadiennes et étrangères;

- les explications données aux clients sur l'utilisation des ressources de la bibliothèque;

- les prêts de documents;

- les prêts inter-bibliothèques;

- les conseils sur les sources documentaires pertinentes.

La fonction d'élaboration et de gestion de la collection comprend l'acquisition, l'inventaire, l'entretien et la gestion des documents de la bibliothèque ainsi que leur catalogage au moyen du système de catalogage en direct (CATSS) fourni par la University of Toronto Automation Systems, Inc. Il s'agit d'un système d'envergure internationale qui donne accès aux collections et banques de données répertoriées, aux fins des recherches bibliographiques.

La collection de la bibliothèque est consacrée aux domaines qui concernent le mandat et les activités du ministère. La bibliothèque fait notamment des efforts pour rassembler et cataloguer les documents pertinents mais non publiés : rapports, documents de travail et autres textes de semblable nature.

Au cours des dernières années, il y a eu une diminution de la gamme des services offerts par suite des compressions budgétaires et de l'accroissement de la clientèle. À toutes fins utiles, la production de bibliographies ou de rapports techniques à l'intention des utilisateurs a cessé ou est très restreinte. On a également diminué les services fournis aux clients de l'extérieur du ministère; ceux-ci peuvent toutefois obtenir des documents grâce a un prêt inter-bibliothèques ou en étant référé par leur propre bibliothèque. Dans le cadre du système de prêt

inter-bibliothèques, la bibliothèque du ministère prête davantage de livres qu'elle n'en emprunte.

La bibliothèque n'a aucun lien officiel avec d'autres organismes oeuvrant dans le même domaine, exception faite du système de catalogage en direct et des prêts inter-bibliothèques. Elle maintient cependant des liens par le biais de contacts non officiels et par le truchement des associations professionnelles.

BÉNÉFICIAIRES

- Le personnel du ministère du Solliciteur général, les plus grands utilisateurs étant le personnel du Secrétariat et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, de même que le personnel de l'administration centrale du Service correctionnel du Canada.

- D'autres ministères fédéraux, des institutionsuniversitaires et, dans une mesure restreinte, le secteur privé.

- Des particuliers qui sont référés par leur propre bibliothèque.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	195	210	200
F & E (autres dépenses)	290	192	225
Immobilisations	-	-	-
Subventions et contributions	-	-	-
TOTAL	**485**	**402**	**425**
A.-P.	7	7	7

OBSERVATIONS

La collection de la bibliothèque est unique et ne fait pas double emploi avec les autres collections de l'Administration fédérale. Si elle fait, dans une certaine mesure, double emploi avec les collections universitaires, celles-ci, sur le plan de la structure et de l'approche, ont une orientation davantage théorique que pratique. De plus, la bibliothèque joue un rôle particulier en matière de documentation non publiée, dont la consultation et la conservation posent un problème grandissant sur lequel se penche d'ailleurs un groupe d'étude de la Bibliothèque nationale.

Malgré le caractère restreint des services qu'elle offre aux utilisateurs de l'extérieur du ministère, la bibliothèque constitue néanmoins un élément important d'un réseau de bibliothèques spécialisées en matière de justice pénale qui est fragmenté et ne se développe que lentement. À l'heure actuelle, la qualité des services offerts à l'échelon provincial fluctue énormément; descollections sont en train d'être montées par des corps de police, des organismes et des groupements comunautaires. Il n'existe aucune liste exhaustive de ces collections.

La bibliothèque a pour rôle principal d'assurer un service d'information au personnel chargé de la recherche et de l'élaboration des politiques du Secrétariat, du SCC et de la CNLC, en vue de faciliter son travail et, en dernière analyse, d'aider à la réalisation des objectifs du Ministère. Cependant, il convient de clarifier le mandat de la bibliothèque et son rôle d'appui technique qu'elle joue au sein du ministère, avant de déterminer ses besoins en matière de ressources humaines et financières. La Direction des systèmes intégrés du Secrétariat s'emploie, à l'heure actuelle, à définir le plan d'une étude qui, si elle était approuvée, porterait sur le mandat de la bibliothèque, sur les ressources qui devraient lui être attribuées et sur le type, la quantité et les coûts des services qui devraient être offerts.

Le Centre national de documentation sur les victimes est intégré à la bibliothèque sur le plan technique (livres, prêts, etc.), mais il forme un service distinct sur tous les autres plans. Bien que diverses raisons militent en faveur de la création de centres de documentation distincts pour les diverses activités ou initiatives du ministère (jeunes contrevenants, prévention du crime, par exemple), une telle

stratégie risquerait de nuire aux fonctions primordiales de la bibliothèque et d'obscurcir son rôle.

La bibliothèque fournit des services au ministère dans son ensemble ainsi qu'à des utilisateurs de l'extérieur, bien qu'elle figure au budget du Secrétariat. On estime que le plus grand utilisateur est le SCC, suivi du Secrétariat et de la CNLC. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait, dans le cadre de l'étude susmentionnée, déterminer adéquatement le prix de revient des services offerts par la bibliothèque et envisager de facturer les utilisateurs.

ANALYSE

La bibliothèque est une ressource primordiale du ministère; elle fournit des services au Secrétariat, au SCC et à la CNLC. Elle est une des pièces de l'infrastructure découlant des rôles que jouent le Secrétariat et les organismes du ministère sur le plan des politiques, de la recherche et du développement. Il n'existe pas d'autre moyen d'offrir ces services et la fermeture de la bibliothèque aurait un effet négatif sur l'ensemble des activités du ministère, notamment sur l'élaboration des politiques.

D'une manière générale, le fonctionnement de la bibliothèque est efficace en égard aux compressions budgétaires. Cependant, étant donné ses ressources limitées et l'importance de la demande, il serait opportun de définir son mandat, la nature des services qu'elle offre et l'importance de ses ressources afin de garantir son efficacité.

OPTIONS

Comme le programme fait partie intégrante des ressources du ministère, sa suppression n'entrainerait ni avantages ni économies. Il devrait par conséquent être maintenu, mais il conviendrait de mieux définir son mandat ainsi que les services offerts, les ressources nécessaires et la répartition des coûts entre les utilisateurs.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintenir le programme de la bibliothèque du ministère.

2. Ordonner au Secrétariat du ministère du Solliciteur général de délimiter clairement le mandat de la bibliothèque ainsi que le niveau des services et des ressources nécessaires.

ACTIVITÉS DU CENTRE DE CONSULTATION
(Ministère du Solliciteur général)

OBJECTIF

- Identifier les besoins actuels ou imminents en ce qui a trait à l'amélioration des services, sur le plan de l'efficience et de l'efficacité et sur le plan humain, au sein des divers éléments du système de justice pénale ou entre ceux-ci ainsi qu'entre les diverses régions du pays.

- Appuyer la mise à l'essai de programmes innovateurs visant à répondre à ces besoins.

- Faciliter l'établissement de liens et d'un franc dialogue entre les divers éléments du système de justice pénale et fournir un service permanent de consultation s'inscrivant dans ce dialogue.

- Fournir au ministre et au Secrétariat dans son ensemble une vision globale des relations entre le fédéral et les provinces, ainsi que des renseignements sur le contexte dans lequel s'inscrit la justice pénale dans les diverses provinces et régions.

- Promouvoir, à l'échelon de la collectivité et entre les divers paliers de gouvernement, le climat général de coopération qui est la condition nécessaire de la réussite dans la mise à l'essai de nouvelles solutions.

- Encourager la mise en application, au sein de la collectivité, de programmes innovateurs élaborés par le fédéral.

- Offrir aux autres paliers de gouvernement, aux groupements communautaires et au grand public, par le truchement de ses bureaux régionaux, un accès direct au ministère.

- Appuyer et renforcer le rôle des organismes bénévoles et promouvoir une participation accrue du grand public, en ce qui concerne les questions touchant la justice pénale.

- Diffuser de l'information en vue de favoriser la participation des collectivités locales aux questions touchant la justice pénale.

DOCUMENT HABILITANT

Le programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Solliciteur général. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Le Centre de consultation est constitué d'un bureau national, situé à Ottawa, et de six bureaux régionaux établis dans les diverses régions du pays. Le bureau national assure la direction générale du Centre et de ses programmes; il veille à l'intégration du Centre dans les plans et priorités du ministère. Le bureau national dirige et appuie en outre les bureaux régionaux, assure la formation du personnel, fournit de l'information et de la documentation et coordonne les diverses activités du Centre.

Les divers programmes, dont les mesures concernant les victimes ou la prévention du crime, sont confiés à des experts-conseils ou à des conseillers spéciaux oeuvrant sur le plan national. Ceux-ci s'occupent de la mise en oeuvre du programme dont ils sont chargés et conseillent le personnel régional sur son application au niveau régional. Les experts-conseils régionaux veillent à la réalisation des programmes définis par le bureau central, et jouent un rôle de liaison avec les autorités locales et provinciales et avec la collectivité.

Le Centre de consultation est un organisme de services et de ressources; c'est aussi un mécanisme assurant la mise en oeuvre de plusieurs programmes importants qui font l'objet d'une analyse distincte : Programme de soutien aux organismes volontaires, Programme de projets novateurs et Programme d'emploi d'été pour les étudiants. Sans compter le financement d'activités relevant du Programme de projets novateurs, le Centre offre ses connaissances en matière de mise sur pied de projets et de développement communautaire et fournit des services d'information ainsi que des documents en matière de formation et d'éducation. Chaque bureau régional dispose d'une collection de documents de référence, que le public peut consulter, sur toutes les

questions prioritaires intéressant le Secrétariat du ministère. Les bureaux régionaux se trouvent dans les villes de Moncton, Montréal, Toronto, Saskatoon, Edmonton et Vancouver.

La section du Secrétariat chargée des politiques sur les jeunes contrevenants a recours aux services du Centre de consultation pour le financement de projets dans le cadre de la mise en application de la Loi sur les jeunes contrevenants.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	1,114.8	1,186.2	1,148.4
F & E (autres dépenses)	710	704.4	1,068.1
Immobilisations			
Subventions et contributions	2,931.0	2,539.2	2,963.0
TOTAL	**4,755.8**	**4,429.8**	**6,479.5**
A.-P.	31	31	35.5

Remarque Cet état des ressources englobe toutes les ressources affectées aux divers programmes du Centre de consultation, y compris le Programme de projets novateurs, le Programme de soutien aux organismes volontaires, le Programme d'emploi d'été pour les étudiants et le Programme de mise en oeuvre de la Loi sur les jeunes contrevenants.

BÉNÉFICIAIRES

Les gouvernements et organismes provinciaux; les administrations municipales (corps policiers); certains organismes non gouvernementaux; les groupements communautaires.

OBSERVATIONS

Le Centre de consultation est un agent de changement dans le système de justice pénale. Il joue ce rôle par l'affectation de ressources financières à des programmes particuliers selon les orientations définies par le

ministère, par la création d'un climat favorable au changement et par la sensibilisation de la collectivité et des autorités aux problèmes et aux besoins au moyen de campagnes de promotion et d'information.

En tant qu'outil de changement, le Centre participe au processus global de recherche et de développement dont est chargé le Secrétariat afin de soutenir la formulation et la mise en application des politiques. Il constitue aussi une voie de communication essentielle entre le Secrétariat du ministère et les régions, les autorités et organismes provinciaux, les groupements communautaires et le grand public.

On remarque une certaine incertitude, à l'échelon régional, quant à la définition précise et à la formulation du rôle joué par le Centre et quant à l'importance à accorder à la création d'un climat de changement, à la communication des objectifs du ministère ou aux rapports avec les autorités provinciales. On semble aussi craindre que les ressources dont disposent les bureaux régionaux ne leur permettent pas de bien s'occuper à la fois de la gestion des programmes, de la communication des objectifs, des rapports avec les autorités provinciales et de la mise sur pied de projets communautaires.

Selon le mode d'administration choisi pour les programmes du Centre, c'est à Ottawa que sont prises les décisions générales et que le budget est géré. Pour cette raison, relativement à une demande donnée, le processus d'approbation et de prise de décision varie considérablement d'un projet à l'autre. Cela peut avoir des effets négatifs sur les relations avec les groupes clients concernés. En outre, comme les régions ne disposent pas de leur propre budget, il est difficile pour les bureaux régionaux de planifier et de prendre des décisions. Au surplus, dans le cas de projets financés de concert avec d'autres ministères, l'existence de calendriers différents pour les procédures administratives intervenant après l'approbation de principe peut influer grandement sur le respect des délais prévus.

Le Centre constitue un facteur de tension avec les autorités provinciales, non seulement parce qu'il finance différents projets dans le cadre du Programme de projets novateurs, mais aussi parce que son action auprès de la collectivité suscite des demandes de services et de ressources. Certains estiment en outre que cette action constitue un empiétement de la part du fédéral sur un champ

de compétence réservé aux provinces. Un comité mixte formé de représentants des autorités provinciales et du Centre de consultation a été établi en Alberta et au Québec, alors que dans les autres provinces il n'existe pas de mécanisme bien structuré.

ANALYSE

Le Centre de consultation et ses activités forment le principal mécanisme par lequel le ministère du Solliciteur général peut exercer son rôle d'agent de changement au sein du système de justice pénale. Ils participent à l'accomplissement par le Secrétariat de la mission de recherche et de développement qui lui est dévolue dans le cadre du processus d'élaboration des politiques. Dans la mesure où le fédéral doit jouer un rôle de leader, le Groupe d'étude pense que les activités exercées par le Centre sont indispensables étant donné que les provinces ne disposent pas des ressources nécessaires à l'expérimentation et au développement. Et bien que l'on puisse envisager la possibilité de confier aux organismes bénévoles le soin de mettre en oeuvre les programmes et de fournir les services en cause, cette mesure risquerait d'entraîner de telles difficultés sur le plan de la responsabilité, des relations entre le fédéral et les provinces et des orientations et activités du ministère, qu'elle doit selon nous être écartée.

Il n'en demeure pas moins nécessaire que le Centre de consultation définisse précisément ses divers objectifs, détermine l'importance relative de chacun de ceux-ci, et communique au personnel de façon précise les résultats de cette opération de clarification de son mandat. Il conviendrait par ailleurs d'examiner le processus régissant la présentation et l'approbation des projets, en vue de le simplifier et peut-être de déléguer aux régions certains pouvoirs de décision.

Pour garantir une meilleure collaboration avec les autorités provinciales, il conviendrait de mettre rapidement à exécution l'intention exprimée par le Secrétariat du ministère de former des comités mixtes dans chaque province. Il faudrait aussi, croyons-nous, poursuivre et renforcer l'intégration du Centre de consultation et de ses activités en matière de projets expérimentaux au processus de recherche et de formulation des politiques, comme le soulignait le vérificateur général dans son rapport de 1983 concernant le Secrétariat.

OPTIONS

La fermeture du Centre de consultation pourrait réduire la capacité du ministère du Solliciteur général d'effectuer de la recherche et du développement dans le cadre de l'élaboration de ses politiques et pourrait avoir des effets négatifs sur l'accomplissement de sa mission en matière de justice pénale.

Si le Centre de consultation doit être maintenu, il faudra mieux définir ses objectifs, déterminer l'importance relative de ceux-ci, apporter des améliorations sur le plan administratif et mettre sur pied des mécanismes de consultation avec les provinces.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les solutions suivantes :

1. Fermer les six bureaux régionaux du Centre de consultation.

2. Nommer dans la capitale de chaque province ou territoire un fonctionnaire supérieur, disposant des ressources nécessaires, qui assurera pour le compte du Solliciteur général et, le cas échéant, d'autres ministères fédéraux la liaison avec les autorités du domaine de la justice.

3. Assurer la mise en oeuvre des programmes du Centre de consultation à partir d'Ottawa, par l'entremise des autorités provinciales et territoriales ou de concert avec elles.

4. Revoir les objectifs du Centre de consultation et établir entre eux un ordre précis de priorité.

DROITS DE LA PERSONNE
(Secrétariat d'État)

OBJECTIF

Promouvoir le respect des droits fondamentaux et amener l'État canadien à mieux s'acquitter de ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

DOCUMENT HABILITANT

Le programme, qui n'a pas été créé en vertu d'un texte législatif, relève du ministère du Secrétariat d'État. L'autorisation d'engager des dépenses découle de la loi de crédits adoptée chaque année.

DESCRIPTION

Le mandat de ce programme a été fixé par le Cabinet en 1968. Il consiste à accroître l'autonomie des citoyens canadiens, à les rendre davantage conscients des intérêts de la collectivité et désireux de contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie au sein de la société canadienne, bref, d'en faire des citoyens à part entière avec tous les droits et obligations que cela comporte.

Les priorités concernent l'amélioration de la prise de conscience et des connaissances des droits de la personne :

- dans le système d'éducation, par le truchement des provinces et des organismes bénévoles, auprès des enfants et des jeunes, notamment aux niveaux primaire et secondaire (priorité nationale et régionale);

- dans l'industrie et le monde du travail, par le truchement des associations nationales d'employeurs et d'employés (priorité nationale).

Le but de ces priorités est d'accroître l'importance de l'aide financière destinée aux groupes cibles mentionnés. D'autres types d'activités relatives aux droits de la personne pourraient faire l'objet de subventions et, à cet égard, l'alinéa b) n'empêche pas les régions de collaborer avec les associations d'employeurs et d'employés.

Ces priorités visent en outre à améliorer les connaissances en matière de droits de la personne de la part de divers secteurs du public (à l'exception des bénéficiaires du Programme de contestation judiciaire et des bourses Bora Laskin).

BÉNÉFICIAIRES

Ne peuvent bénéficier d'une aide financière sous forme de subvention ou de contribution que les catégories suivantes :

- Les organismes bénévoles, c'est-à-dire tout groupement de citoyens canadiens ou de résidents permanents qui se sont volontairement associés dans un but non lucratif (que ce soit à l'échelon national, provincial ou communautaire ou même dans leur quartier).

- Les organismes non gouvernementaux, c'est-à-dire tout organisme à but non lucratif, qu'il revête ou non un caractère bénévole au sens donné à ce terme à l'alinéa précédent, constitué pour être au service de personnes ou d'un objectif ayant trait à une occupation, une profession ou un service particuliers, et qui ne relève d'aucun palier de gouvernement. Ces organismes, qu'ils soient d'envergure nationale, régionale ou locale, encouragent et facilitent la communication et l'interaction. Appartiennent notamment à cette catégorie les établissements d'enseignement postsecondaire.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	482	869	744
F & E (autres dépenses)	475	453	540
Immobilisations	3	6	1
Subventions et contributions	485	1,197	980
TOTAL	**1,445**	**2,525**	**2,265**
A.-P.	22	14	18
	11 autorisées	7 autorisées	

OBSERVATIONS

Le Programme des droits de la personne est l'élément central des activités fédérales en matière de droits de la personne, aux échelons international, national et régional. Les droits de la personne sont considérés non pas dans une perspective strictement juridique, mais plutôt comme le moyen de développer chez les citoyens un sentiment d'appartenance à leur collectivité. On reconnaît dans le programme que les questions touchant les droits de la personne jouent un rôle fondamental dans le développement de ce sentiment d'appartenance chez les citoyens : aussi travaille-t-on avec des catégories de citoyens telles que les femmes, les autochtones, les jeunes, les minorités visibles, les handicapés et les minorités linguistiques.

Récemment, les fonds affectés au Programme ont été légèrement augmentés. Cela permettra d'intensifier les activités de promotion et d'éducation, qui constituent les principaux moyens d'accroître, parmi les Canadiens, la connaissance et le respect des droits de la personne.

Les mesures prises dans le domaine des droits de la personne sont très récentes. Il faudra donc qu'un appui plus important soit accordé à cet égard, dans le cadre du programme, à la diffusion des documents destinés à l'information des citoyens.

Le Groupe d'étude estime que l'observation faite au paragraphe précédent est renforcée par un certain nombre de faits : le nombre de litiges devant être tranchés par la Cour suprême, l'incertitude entourant l'interprétation de la Charte et le rapport du sous-comité sur les droits à l'égalité auquel il reste à donner suite.

ANALYSE

Le Programme des droits de la personne fait actuellement l'objet d'une évaluation dont les résultats devraient être connus en février 1986. Cette étude porte sur les effets du programme et sur les autres moyens susceptibles de permettre la réalisation des objectifs poursuivis.

Une vérification récente et globale de la Direction qui est chargée de l'application du programme à l'échelon national n'a révélé aucune faille digne de mention. Pour la plupart, les mesures recommandées ont été entièrement adoptées ou le seront d'ici le 31 mars 1986.

Le programme est décentralisé et les bureaux régionaux s'occupent du versement de l'aide financière aux organismes non gouvernementaux des provinces et des régions. Son mandat est précis et les possibilités de double emploi avec d'autres programmes sont minimes.

Étant donné le mandat de la Commission canadienne des droits de la personne et les critères appliqués par le Fonds des droits de la personne, il ne semble pas y avoir double emploi avec le programme en cause.

OPTIONS

Seulement 10 % de la main-d'oeuvre est soumise à la compétence du gouvernement fédéral, alors que les droits de la personne intéressent, sur le plan national, les paliers supérieurs des gouvernements fédéral et provincial. Selon le Groupe d'étude, il est donc essentiel, pour éviter les doubles emplois dans les programmes relatifs aux droits de la personne ainsi que tout gaspillage des fonds publics, de coordonner l'action de ces programmes avec celles des programmes provinciaux.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le programme dans sa forme actuelle, sous réserve des résultats de l'évaluation en cours.

CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE

OBJECTIF

Sous la direction du Conseil de l'information juridique, fournir de l'information sur le système de justice du Canada. Plus précisément, décrire le système de justice canadien sur les plans du fond, de la procédure et de l'administration par la présentation de renseignements utiles et soutenir la mise sur pied de systèmes d'information.

DOCUMENTS HABILITANTS

Décision du Cabinet (1981)
Décision du Cabinet (1984)

DESCRIPTION

Le Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ) a commencé ses activités en juin 1981. Il se compose de deux grands services, soit :

- le service de statistique et d'information, et

- le service d'assistance technique,

ainsi que de groupes chargés de la politique, de la planification et de l'évaluation, de l'intégration et de l'analyse et enfin, des systèmes et de l'extraction des données.

Sur le plan pratique, le Centre relève du statisticien en chef adjoint de la statistique sociale. Il rend également compte de ses activités aux sous-ministres de la Justice fédéral et provinciaux par le truchement du Conseil de l'information juridique (CIJ), dont fait également partie le statisticien en chef du Canada. Les décisions importantes en matière de politiques et de programmes sont prises par le Conseil de l'information juridique, appuyé par le comité des agents de liaison. Les comités de développement du programme conseillent le personnel du Centre sur les questions de fond et les questions techniques.

Les sous-ministres de la Justice ont accueilli favorablement la proposition d'un groupe d'étude fédéral-provincial visant à faire d'un groupe satellite de Statistique Canada le moteur d'une initiative de revitalisation de la statistique juridique nationale. Le groupe satellite, tout en demeurant sur le plan de l'organisation un service de Statistique Canada, devait rechercher la coopération active et le soutien des sous-ministres de la Justice, aux échelons fédéral et provincial, en essayant de discerner leurs priorités pour être en mesure de répondre de manière plus rapide et plus efficace aux besoins des milieux concernés.

L'ensemble des ministres de la Justice et de leurs sous-ministres se sont entendus pour affecter des ressources au développement de la statistique juridique nationale, de systèmes d'information de gestion, et de l'information opérationnelle. Les sous-ministres, avec le statisticien en chef, ont mis sur pied le Conseil de l'information juridique, qui est chargé d'établir les priorités, au chapitre des programmes, du Centre de la statistique juridique administré par Statistique Canada.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux clients du CCSJ sont les sous-ministres responsables de l'administration de la justice au Canada, ainsi que certains groupes d'intérêts comme l'Association canadienne des chefs de police et diverses associations de juges (juges des tribunaux de la famille, etc.), les membres du Parlement, les médias et le grand public.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
Traitements	2,350.3	2,499.8	3,309.4
F & E (autres dépenses)	2,499.7	2,769.6	2,684.7
Subventions et contributions	-	-	-
Immobilisations	-	-	-
TOTAL	**4,850.0**	**5,269.4**	**5,994.1**
A.-P.	76	82	85

OBSERVATIONS

Le mandat du Centre consiste à décrire le système de justice canadien sur les plans du fond, de la procédure et de l'administration par la présentation de renseignements utiles et à soutenir la mise sur pied de systèmes d'information.

Deux objectifs découlent de ce mandat :

a. Fournir des renseignements opportuns et pertinents sur le système de justice en :

   obtenant de toutes les provinces des données permettant de déterminer le nombre de litiges soumis aux tribunaux, les caractéristiques de ces litiges et les ressources de chaque élément du système de justice;

   obtenant et intégrant les données provenant d'autres sources afin d'améliorer l'évaluation de l'activité au sein du système de justice;

   rassemblant des renseignements qui décrivent l'activité du système de justice et permettent de situer les données obtenues dans leur contexte et de les expliquer.

b. Fournir une gamme de services destinés à améliorer l'administration de la justice en favorisant l'obtention et l'utilisation de l'information, ainsi que la mise en place et l'utilisation de techniques modernes.

Vu ce mandat et ces objectifs, la nature précise des produits et services sur lesquels le Centre fera porter ses efforts ne peut être déterminée que par une étude approfondie et permanente des besoins et priorités. Dans chaque secteur, il faut établir un ordre de priorité entre les différents types d'informations qui seront obtenues et produites. En 1980, les priorités touchant les différents types d'informations ont été évaluées secteur par secteur; ce travail demeurera la clé de voûte du développement et de l'amélioration de chaque programme.

Le comité des agents de liaison est l'un des mécanismes fédéraux-provinciaux institués pour les fins suivantes :

- coordonner l'obtention, la production et la diffusion de statistiques et de données nationales pour chaque secteur;

- appuyer l'élaboration de systèmes opérationnels pouvant répondre aux besoins d'information tant sur le plan local que sur le plan national.

Le ministère fédéral de la Justice, qui est le principal responsable de la politique pénale au Canada, a exercé des pressions croissantes sur le Centre pour que celui-ci établisse des statistiques judiciaires. À l'heure actuelle, la grande priorité du Centre consiste à convaincre les responsables des juridictions provinciales de rassembler les données jugées indispensables sur le plan statistique.

Le Conseil de l'information juridique, qui réunit les sous-ministres, étudie et approuve tous les ans le programme du Centre, qui s'étend sur plusieurs années. Pour sa part, le comité des agents de liaison, formé de fonctionnaires désignés par les sous-ministres, oriente les travaux du Centre.

Les évaluateurs de l'extérieur ont exprimé, avant la fin du premier mandat triennal, le souhait que se poursuive la participation des sous-ministres à la direction et à l'administration du Centre. Cette préoccupation a de nouveau été soulevée au cours de discussions sur un document intitulé "L'avenir du CCSJ", préparé par un membre du CIJ.

Les dispositions de la Loi sur la statistique sont en soi insuffisantes pour garantir l'élaboration de statistiques nationales en matière de justice qui puissent s'avérer utiles. C'est là un aspect essentiel du programme. Il est donc indispensable pour le succès du Centre, à long terme, que la participation des provinces se poursuive et que celles-ci conservent une espèce de "sentiment de propriété" à son égard.

Lors d'une réunion du comité des agents de liaison tenue à Charlottetown en septembre 1985, les membres du comité en sont arrivés à la conclusion qu'il serait opportun que le CIJ réaffirme les principes sur lesquels sont fondés le Centre et l'initiative fédérale-provinciale. Il conviendrait notamment de réaffirmer les principes relatifs à l'association, à la responsabilité conjointe en matière

d'obtention et de traitement des données, ainsi qu'à la participation à haut niveau du CIJ à la direction et à l'administration du Centre.

Selon le Groupe d'étude, il conviendrait d'envisager la possibilité de reprendre dans d'autres domaines où interviennent à la fois le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux (par exemple l'éducation, le travail, la santé et le bien-être social) la formule retenue pour le Centre et ses mécanismes de gestion et de consultation. Peut-être ce modèle pourrait-il être utilisé non seulement dans l'analyse statistique, mais également en matière de recherche et d'élaboration des politiques.

ANALYSE

L'existence et le fonctionnement du Centre jouissent de l'appui de tous les gouvernements participants. Les attentes quant aux résultats n'ont cependant pas toutes été comblées, et cela pour diverses raisons parmi lesquelles on peut citer les suivantes :

a. Le fait qu'il n'existe pas dans toutes les provinces de systèmes d'information permettant d'alimenter un programme de statistiques nationales dans tous les secteurs.

b. L'absence de programmes précis dans certains secteurs, et tout particulièrement dans celui des tribunaux et des mécanismes judiciaires s'appliquant aux jeunes contrevenants.

c. Une certaine mésentente parmi les principaux participants au sujet de l'importance devant être attribuée à certaines initiatives secondaires liées à la production d'un "fonds" de statistiques nationales.

d. Une mésentente sur ce en quoi devrait consister ce fonds.

e. De récents changements de personnel aux paliers supérieurs de direction, tant au Centre lui-même qu'au sein des comités sur lesquels il repose.

Un certain nombre de personnes consultées sont d'avis que le Centre ne dispose pas d'un nombre suffisant d'analystes compétents pour être en mesure de remplir son

mandat de manière efficace et rapide. On pense aussi que la structure actuelle du service de statistique et d'information, qui est formé d'un grand nombre de petites groupes d'analyse, n'est sans doute pas la plus efficace ni la plus souple au regard des grandes mesures de développement qui s'imposent. Sans doute peut-on voir là une explication partielle de la lenteur des progrès dans certains domaines.

Les comités dont relève le Centre présentent une certaine lourdeur et leurs réunions ne sont pas tellement fréquentes. Vingt-huit membres siègent au Conseil de l'information juridique et au comité des agents de liaison. Il est donc difficile pour les comités de donner au Centre des orientations précises et de régler les problèmes relevés.

Les problèmes causés par l'absence de systèmes d'information dans les provinces persisteront une certain temps encore. L'aide technique fournie par le Centre est destinée à atténuer ces difficultés, mais cela n'est possible que dans la mesure où les provinces sont prêtes à passer à l'action. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut encourager l'amélioration de la coordination dans les secteurs clés ayant trait aux systèmes opérationnels, aux mécanismes judiciaires et à la police, afin que les sommes dépensées par le gouvernement fédéral à ce chapitre soient utilisées le plus efficacement possible.

Certaines des personnes consultées craignaient l'intégration du Centre à la bureaucratie de Statistique Canada. Rien ne prouve que, dans les faits, cela soit en train de se produire ou que cela ait eu un effet négatif sur la capacité du Centre de remplir son mandat. Néanmoins, on craint que la neutralité du Centre soit réduite et que le caractère de "propriété conjointe" de l'entreprise soit menacé.

Voici la conclusion d'une récente évaluation du programme : "L'initiative actuelle (le Centre et sa structure de comités) constitue une tentative audacieuse visant à renverser la tendance historique caractérisée par l'absence de tout progrès durable dans le développement de la statistique judiciaire nationale au Canada. Pour apprécier les progrès réalisés, il faut rappeler que pendant quatre décennies, on a déploré l'état de la statistique judiciaire nationale et qu'on a tenté pendant dix ans d'élaborer des mécanismes susceptibles d'apporter une

amélioration (...) [C]ette initiative semble, à la lumière des tentatives précédentes, le moyen le plus efficace de favoriser le développement durable, à long terme de la statistique judiciaire nationale (...). Statistique Canada l'a prise à titre expérimental et (...) elle diffère de la plupart des autres entreprises fédérales-provinciales (...). Le caratère unique de l'initiative actuelle présente des avantages particuliers découlant pour une bonne part de son aspect de "propriété conjointe"."

OPTIONS

Voici les solutions envisageables :

1. Maintenir le statu quo. Le Centre doit faire l'objet d'une évaluation externe en 1988 et c'est à ce moment qu'il serait le plus utile de revoir son mandat. Il conviendrait toutefois de remédier immédiatement aux lacunes constatées. On devrait envisager la possibilité de donner un plus grand pouvoir de surveillance aux sous-ministres et aux agents de liaison. Et dans l'hypothèse de la création d'un secrétariat national, ce dernier pourrait participer à la direction du Centre pour le compte des sous-ministres.

2. Élargir le mandat du Centre en y inscrivant des activités de recherche et d'évaluation, afin de mieux répondre aux besoins des provinces et de promouvoir une approche nationale en matière de recherche sur la justice pénale. Cette solution pourrait entraîner une réduction des ressources consacrées à la recherche aux ministères du Solliciteur général et de la Justice. Vu le stade actuel de développement du Centre, cette solution ne serait sans doute pas appropriée pour l'instant.

3. Enlever à Statistique Canada toute responsabilité administrative à l'égard du Centre. On se trouverait alors à accroître l'indépendance du Centre à l'égard de Statistique Canada et les sous-ministres pourraient exercer un contrôle plus direct de ses activités. L'idée d'un centre indépendant a été envisagée par les sous-ministres en 1980; elle était d'ailleurs la solution préférée par bon nombre d'entre eux, mais en fin de compte elle a été rejetée en faveur de l'option du groupe "satellite". Cette idée n'en demeure pas moins envisageable et sera de nouveau prise en

considération lorsque la survie du Centre sera assurée et que les provinces seront disposées à assumer une plus grande responsabilité financière à l'égard de ses activités.

4. Supprimer le Centre. Cette solution entraînerait l'élimination d'un programme tenu pour un modèle très prometteur de coopération fédérale-provinciale et ferait l'objet de vives critiques dans tous les milieux.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement laisse le Centre poursuivre ses activités, sous réserve de l'évaluation à laquelle le Cabinet a ordonné de procéder d'ici 1988. En outre, il conviendrait d'ordonner au Conseil de l'information juridique de vérifier l'efficacité de ses mécanismes de contrôle.

PROGRAMMES EN MATIÈRE DE JUSTICE

SERVICES JURIDIQUES

Aux termes des alinéas 4b) et 5b) de la Loi sur le ministère de la Justice, S.R.C. 1970, c. J-2, le ministre de la Justice est chargé de veiller à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi et de donner son avis aux chefs des divers ministères du gouvernement sur toutes les questions de droit qui concernent ces ministères.

ORGANISATION

Quelque 290 avocats relevant de la Direction des contentieux des ministères ainsi que des neuf bureaux régionaux situés dans les divers centres du pays dispensent des services juridiques à plus de 48 ministères et organismes gouvernementaux. Environ deux tiers de ces avocats travaillent dans les contentieux des différents ministères. Ils n'en relèvent pas moins directement du ministère de la Justice. Les services de soutien dont ces avocats ont besoin leur sont fournis par le ministère auprès duquel ils sont affectés.

La façon dont les services juridiques sont actuellement dispensés aux divers ministères et organismes tire ses origines des recommandations qu'a formulées en 1962 la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco). Cette commission avait en effet recommandé, sous réserve de certaines exceptions précises, que le ministère de la Justice se voit confier la direction d'un service intégré regroupant le personnel juridique de tous les ministères et organismes. La commission avait à cet égard fait observer que l'institution d'un service juridique intégré permettrait aux avocats de bénéficier du "degré particulier d'indépendance" dont ils ont besoin pour donner des avis impartiaux, leur offrirait des perspectives de carrière plus intéressantes, favoriserait une meilleure utilisation des aptitudes de chacun et donnerait plus de souplesse pour satisfaire aux besoins fluctuants de certains ministères.

La décentralisation amène une meilleure compréhension des objectifs que visent les politiques et les programmes du ministère client et facilite l'accès de ce dernier à des services juridiques. De cette manière, il est possible de

veiller à ce que les opérations du ministère soient conformes à la loi ainsi que d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie juridique d'ensemble dans l'administration fédérale. En outre, en étant associé au travail des cadres du ministère concerné, l'avocat peut mieux comprendre les questions de politique en cause et par conséquent donner des opinions juridiques qui tiennent compte de toutes les données du problème.

L'avocat a notamment pour tâche de conseiller le client en matière contractuelle, immobilière et commerciale. Il doit de plus rédiger les règlements, interpréter les lois et les documents juridiques, conseiller le client afin de s'assurer que ses politiques et ses activités ne contreviennent pas à la législation fédérale, à d'autres textes législatifs ou à des conventions. Il lui incombe en outre de faire des recherches, de se tenir au courant des problèmes et développements qui surviennent dans les domaines juridiques qui intéressent le client et enfin de représenter ce dernier lors de négociations ainsi que devant les tribunaux administratifs.

Aux termes du Règlement sur les marchés de l'État, seul le ministère de la Justice est habilité à retenir les services de conseillers juridiques du secteur privé. Les autres ministères ne peuvent engager des "représentants" de l'extérieur sans son approbation. Ces règles sont conformes aux dispositions de la Loi sur le ministère de la Justice et favorisent l'uniformisation des politiques en matière juridique.

À la suite de l'évaluation des services juridiques dispensés aux ministères et organismes qu'il a effectuée, le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne du ministère de la Justice a conclu que la qualité des services ainsi que la satisfaction du client étaient toutes deux généralement acceptables. Le bureau recommande toutefois de mieux encadrer les avocats afin qu'ils s'identifient davantage avec les objectifs du ministère de la Justice et afin d'éviter les problèmes de comportement et de motivation. Le bureau préconise en outre une meilleure gestion en vue de définir les besoins, de résoudre les conflits juridiques, de maintenir la qualité des services ainsi que d'améliorer la communication et la coordination de façon à ce que les avocats des contentieux sentent vraiment qu'ils font partie d'une organisation

intégrée. À la lumière de cette évaluation, le Groupe d'étude n'a pas jugé nécessaire de se pencher de nouveau sur les questions qui y ont été abordées.

Tant le ministère de la Justice que les ministères clients sont depuis longtemps aux prises avec le problème de la détermination des niveaux de ressources requis pour les services juridiques. Lorsqu'il présente ses propositions au Conseil du Trésor, spécialement quand il s'agit de nouveaux programmes, le client omet souvent de prendre en compte les besoins en services juridiques, soit parce qu'il n'est pas alors en mesure de les chiffrer, parce qu'il néglige de le faire ou simplement parce qu'il décide de ne pas se préoccuper de la question. Le ministère de la Justice n'est donc pas en mesure d'évaluer correctement les besoins futurs. Bien que les avocats affectés dans les divers ministères prêtent leur assistance à cet égard, le ministère de la Justice ne collabore habituellement pas à l'élaboration des présentations au Conseil du Trésor de ces ministères, mais il doit présenter ses propres demandes en se fondant souvent sur des renseignements incertains quant aux besoins du client. Le ministère de la Justice ne s'estime donc pas en mesure de prévoir avec une exactitude suffisante les besoins du client.

À cet égard, le Groupe d'étude sur le système judiciaire a été chargé d'examiner des stratégies de rechange concernant l'affectation des ressources, notamment la récupération des coûts et l'intégration des demandes de ressources.

La récupération des coûts conduirait à mettre au point une méthode permettant de facturer au client les services juridiques rendus. En théorie, une telle mesure pourrait permettre de réduire les coûts en encourageant le client à n'avoir recours aux services juridiques que dans les cas d'absolue nécessité, d'accroître la responsabilité de ce dernier en l'obligeant à définir assez précisément ses besoins en matière juridique, d'augmenter l'efficacité en veillant à ce que l'avocat fasse la meilleure utilisation possible de son temps et enfin d'inciter le client à prendre conscience de la valeur et du coût des services juridiques fournis. Cette mesure amènerait donc le client à prendre en considération les conséquences financières de ses programmes au plan des services juridiques.

Des entrevues menées auprès de fonctionnaires du ministère de la Justice et de certains ministères clients

ont permis de déceler un certain nombre d'inquiétudes. Les frais de fonctionnement d'un tel régime de récupération des coûts seraient élevés, du fait qu'il obligerait à mettre en place un système complet de comptabilité, ce qui prendrait un temps précieux alors que les ressources actuelles suffisent à peine à la demande. Beaucoup d'avocats du secteur privé tiennent une telle comptabilité, mais ils le font parce que le client peut à tout moment réclamer son compte.

Par ailleurs, la mise en place d'un régime de récupération des coûts exigerait nécessairement la création d'un mode de règlement des différends qui s'élèveraient quant à la valeur des services.

Les ministères pourraient en outre négliger de demander un avis juridique en temps opportun, ce qui non seulement pourrait aggraver le problème mais également augmenter les coûts. De plus, les relations entre le client et "l'avocat du contentieux" perdraient leur caractère informel, selon le rang des personnes qui seraient habilitées à demander une opinion juridique. Il est enfin peu probable qu'on s'adresse à un avocat pour lui poser une simple question si l'on doit à chaque fois assumer le coût de ses services.

Sur le plan administratif, la récupération des coûts est illusoire puisqu'en réalité elle n'entraîne qu'un déplacement de ceux-ci. Par ailleurs, si les ministères n'ont pas recours à leur contentieux chaque fois que cela serait souhaitable, il pourrait devenir impossible de maintenir une politique gouvernementale cohérente en matière juridique. Certains ministères pourraient de plus, sous le couvert de contrats de consultation, requérir l'avis d'avocats du secteur privé, ce qui accroîtrait davantage les coûts tout en risquant d'aboutir à des opinions juridiques incompatibles avec celles émises par le ministère de la Justice et avec la politique gouvernementale.

Le client pourrait enfin mettre en péril l'indépendance dont bénéficie actuellement l'avocat, et que la Commission Glassco jugeait d'ailleurs essentielle, en exerçant des pressions sur ce dernier pour obtenir des avis juridiques qui soient conformes à ses vues plutôt que des opinions justes et fondées sur une politique gouvernementale judicieuse.

L'évaluation effectuée pour le compte du ministère de la Justice, dont il a été fait mention ci-dessus, a indiqué

que les ministères clients considèrent, de façon générale, que les services juridiques fournis par le ministère de la Justice sont de haute qualité, ce qui sans doute résulte en partie du fait que ce ministère réussit à garder dans la fonction publique des avocats d'expérience possédant de vastes connaissances. Si l'on adoptait le principe de la récupération des coûts, le client tenterait peut-être d'obtenir, au meilleur prix possible, des services juridiques qui risqueraient de ne pas être les meilleurs.

Puisque les inconvénients dépasseraient largement les avantages qui pourraient en résulter, la mise en place d'un régime de récupération des coûts ne constitue pas, de l'avis du Groupe d'étude, une solution pratique.

Il serait plus avantageux d'intégrer l'étape de la détermination des besoins en services juridiques dans le processus de définition des priorités d'ensemble du client en matière de ressources. Le client devrait à cet égard faire participer le ministère de la Justice à l'élaboration de ses programmes, ce qui leur permettrait de déterminer ensemble très tôt les besoins futurs en services juridiques. La meilleure façon d'y arriver serait de permettre à l'avocat du contentieux, en tant que membre de l'équipe de gestion, sans pour autant le faire participer directement à l'élaboration des politiques, d'avoir accès aux renseignements concernant les orientations et les projets en la matière. Le ministère de la Justice devrait en outre collaborer à toutes les présentations au Conseil du Trésor ayant des répercussions sur les services juridiques. Cette façon de procéder aurait l'avantage de permettre au ministère de la Justice de planifier l'utilisation de ses ressources, tout en lui évitant d'avoir à justifier ses besoins en ce domaine sans connaître suffisamment les exigences des programmes mis sur pied par le client. En cernant mieux l'interrelation entre les besoins du client et les ressources dont le ministère de la Justice dispose, ce dernier serait alors assuré de posséder les ressources suffisantes pour satisfaire à ces besoins. De l'avis du Groupe d'étude, il s'agit là d'une approche beaucoup plus logique.

Une troisième approche a également été suggérée. Suivant cette dernière, le ministère de la Justice et le client fourniraient conjointement des années-personnes. Bien que cette solution puisse avoir l'avantage de permettre de vérifier la bonne foi du client qui demande une augmentation des ressources en matière de services juridiques,

elle ne donnerait pas l'occasion au ministère de la Justice et au client de définir ensemble les besoins en la matière, comme ce serait le cas en vertu de la deuxième solution proposée.

Quelle que soit la solution retenue, le ministère de la Justice devrait améliorer les moyens dont il dispose pour définir les besoins, et mettre au point un processus d'examen systématique et régulier des exigences de base en matière de services juridiques dans chaque ministère.

Le ministère client devrait continuer de fournir les services de soutien nécessaires au fonctionnement de son service juridique.

Le Groupe d'étude sur le système judiciaire en est arrivé aux conclusions suivantes :

1. Il y a lieu de rejeter le recours à un régime de récupération des coûts.

2. Les ministères clients devraient faire participer dès le début le ministère de la Justice à l'élaboration de leurs programmes ainsi qu'à la définition de leurs besoins en personnel, lorsque leurs activités futures pourraient amener un accroissement des besoins en services juridiques.

3. Lorsqu'elles visent l'obtention de ressources supplémentaires pour les services juridiques dispensés à un ministère, les présentations du ministère de la Justice au Conseil du Trésor devraient normalement être faites conjointement avec le ministère en cause.

EXPOSÉ THÉMATIQUE

ATTRIBUTIONS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES ET DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE EN MATIÈRE DE DROIT INTERNATIONAL

INTRODUCTION

Le droit international peut se subdiviser en trois : le droit international public, le droit international privé et le contentieux international.

Le droit international public concerne généralement les relations entre les États relativement à des questions juridiques internationales. Les conférences internationales, comme celles sur le droit de la mer, relèvent notamment de ce domaine du droit. Il en est de même de l'élaboration des traités internationaux et, dans une certaine mesure, de l'application de ces derniers au plan national.

Le droit international privé régit pour sa part les droits des particuliers au niveau international relativement à des questions, telles que l'enlèvement d'enfant, à l'égard desquelles l'État peut être amené à intervenir en raison de leur dimension internationale.

Enfin, le contentieux international peut avoir trait au droit international public ou au droit international privé ou encore aux deux à la fois. Mais sa caractéristique provient de l'existence d'un litige devant être soumis à un un organisme qui décidera des droits respectifs des parties.

Chacun des deux ministères en cause reconnaît que l'autre possède certaines attributions dans ces trois domaines du droit international, la difficulté étant toutefois de déterminer dans chaque cas lequel des deux doit en assumer la responsabilité première. C'est le domaine du contentieux international, surtout en ce qui a trait aux litiges entre les États, qui soulève à cet égard le plus de problèmes.

DOCUMENTS HABILITANTS

Ministère de la Justice

Le ministère de la Justice dispense de façon générale des services juridiques aux divers ministères du

gouvernement par l'intermédiaire de ses avocats de l'administration centrale et des contentieux des ministères. Le ministère des Affaires extérieures fait toutefois exception à cette règle, puisqu'il s'est toujours occupé lui-même de ses affaires juridiques.

Les dispositions pertinentes de la Loi sur le ministère de la Justice prévoient ce qui suit :

"4. Le ministre de la Justice

a) est le conseiller juridique officiel du gouverneur général et le jurisconsulte du Conseil privé de Sa Majesté pour le Canada;
b) veille à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi;
(...)
d) (...) et, en général, avise la Couronne sur toutes les questions de droit qu'elle lui défère;
(...)

5. Les attributions du procureur général du Canada sont les suivantes :

(...)
b) il donne son avis aux chefs des divers ministères du gouvernement sur toutes les questions de droit qui concernent ces ministères;
d) il est chargé de régler et de diriger la demande ou la défense dans toutes les contestations formées pour ou contre la Couronne ou un ministère public sur les matières qui rentrent dans les limites de l'autorité ou des attributions du Canada;"

Ministère des Affaires extérieures

Le ministère des Affaires extérieures, contrairement à la plupart des autres ministères, a traditionnellement pris lui-même en charge les questions juridiques. Son service juridique se consacrant avant tout au droit international, le ministère des Affaires extérieures a accepté qu'on y ajoute une section formée d'avocats relevant du ministère de la Justice pour s'occuper des questions relatives au droit interne.

Pour justifier le statut particulier dont elles bénéficient à cet égard, les autorités du ministère des

Affaires extérieures ont signalé au Groupe d'étude l'existence d'un arrêté en conseil du 19 février 1913 qui à l'origine habilitait ce ministère à s'occuper des questions juridiques. Tout en reconnaissant que l'habilitation prévue par cet arrêté en conseil n'avait plus d'application, les autorités du ministère ont néanmoins fait observer qu'à leur avis ce texte était à l'origine de l'habilitation qu'on retrouve actuellement dans la Loi sur le ministère des Affaires extérieures. L'arrêté en conseil de 1913 prévoyait la nomination d'un conseiller juridique chargé :

[Traduction]

"d'effectuer les travaux de nature juridique du ministère des Affaires extérieures; de conseiller le gouvernement et le ministère sur les questions de droit international, sur la ratification, la dénonciation et l'interprétation des traités de même que sur les sujets concernant les relations internationales et impériales du Dominion; de rédiger les traités, les lois et les arrêtés en conseil concernant les affaires extérieures et impériales ainsi que les documents explicatifs destinés à cet égard au Parlement; de préparer les renvois à la Commission conjointe internationale et à d'autres tribunaux d'arbitrage de même nature ainsi que d'établir à cet égard la thèse du Canada; d'assister aux conférences internationales et impériales en qualité de conseiller; d'accomplir les missions confidentielles à l'étranger qui lui sont confiées; et d'effectuer au besoin d'autres tâches."

Voici par ailleurs le texte des dispositions pertinentes de la Loi sur le ministère des Affaires extérieures :

"11.(1) Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés à la conduite des affaires extérieures du Canada, notamment en matière de commerce extérieur et de développement international.

(2) Dans le cadre des pouvoirs et fonctions que lui confère la présente partie, le ministre :
(...)

b) est chargé des communications officielles entre d'une part le gouvernement du Canada, d'autre part les gouvernements étrangers (...);
c) mène les négociations internationales auxquelles le Canada participe;
(...)
j) encourage le développement du droit international et son application aux relations extérieures du Canada;"

Les autorités du ministère des Affaires extérieures ont également invoqué le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (1962, volume 2, chapitre 11), dite "Commission Glassco", dans lequel cette commission approuvait l'existence d'un service juridique indépendant au ministère des Affaires extérieures du fait que le droit international "est bien différent du droit interne et du droit constitutionnel dont s'occupent les avocats du ministère de la Justice et ceux des autres ministères civils. Le droit international est intimement lié aux négociations et aux rapports avec d'autres nations, dans les hautes sphères de la diplomatie".

Position du ministère des Affaires extérieures

Les autorités du ministère des Affaires extérieures estiment que leur contentieux doit continuer d'être soustrait à l'autorité du ministère de la Justice en raison des attributions que leur confère en matière juridique la Loi sur le ministère des Affaires extérieures, particulièrement en ce qui concerne la conduite des négociations internationales et la promotion du développement du droit international.

Les autorités en cause sont d'avis que le droit international public concerne la politique étrangère, dont l'élaboration relève clairement des attributions de leur ministère. Elles reconnaissent toutefois que le ministère de la Justice a un rôle à jouer à cet égard. Ainsi, en ce qui concerne les traités, le ministère des Affaires extérieures étant chargé de leur négociation, il devrait aussi assumer la responsabilité première de leur application au plan national, en collaboration toutefois avec le ministère de la Justice et les autres ministères concernés.

Pour sa part, le droit international privé ne relève pas aussi clairement du domaine de la politique étrangère, bien que parfois il soit difficile de le distinguer d'avec le droit international public. En pratique, le ministère

des Affaires extérieures laisse au ministère de la Justice le rôle de premier plan en ce domaine du fait qu'il ne possède pas les ressources suffisantes pour s'en occuper. Le ministère de la Justice assume donc la responsabilité première à cet égard, de concert toutefois avec le ministère des Affaires extérieures.

Ce sont les litiges entre États qui soulèvent le plus de problèmes. Les autorités du ministère des Affaires extérieures estiment à cet égard que la définition des positions prises devant les juridictions internationales relève du domaine de la politique extérieure. Ce ministère devrait donc, à leur sens, demeurer le premier responsable des questions internationales qui font l'objet de litiges entre États. Il n'y a pas place en ce domaine pour des rapports entre avocat et client. C'est donc au ministère des Affaires extérieures que doit revenir dans chaque cas le soin de définir et de présenter la thèse du Canada. Les autorités de ce ministère désirent toutefois consulter le ministère de la Justice et profiter des ressources de ce dernier.

Position du ministère de la Justice

Les autorités du ministère de la Justice reconnaissent que le ministère des Affaires extérieures assume actuellement la responsabilité première en matière de droit international public alors qu'en droit international privé ce rôle leur revient, mais que, dans les deux cas, chacun consulte l'autre. La Justice remet toutefois en question dans une certaine mesure le rôle de premier plan que joue le ministère des Affaires extérieures en droit international public. Certains sujets, tels que les conférences sur le droit de la mer, ne posent aucune difficulté puisqu'ils relèvent du développement du droit international. Cependant lorsqu'il s'agit de différends juridiques qui ne font pas l'objet de contestations judiciaires, comme l'interprétation de textes tels que les accords du GATT, les autorités du ministère de la Justice se demandent comment le ministère des Affaires extérieures pourrait agir à titre de conseiller juridique vu les termes de la Loi sur le ministère de la Justice.

Dans le domaine du contentieux international, le problème est plus fondamental. Une poursuite judiciaire demeure une poursuite judiciaire et, à cet égard, c'est le ministère de la Justice qui possède l'expérience et les connaissances nécessaires. Dès qu'une question dépasse

l'étape des négociations, le ministère de la Justice devrait en assumer la responsabilité première.

PRÉCÉDENTS

Les divergences de vues des deux ministères en cause quant à leur compétence respective en matière de contentieux international se sont particulièrement faites sentir relativement à deux litiges : l'affaire du golfe du Maine en 1980 et, plus récemment, l'affaire La Bretagne.

L'affaire du golfe du Maine concernait l'établissement de la frontière entre le Canada et les États-Unis dans le golfe en question. Les deux ministères en cause différaient d'opinion sur le point de savoir qui devrait être chargé de défendre la position du Canada dans cette affaire. Il a finalement été décidé, par suite de l'intervention du Bureau du Conseil privé, que le ministère des Affaires extérieures nommerait le représentant du Canada, mais que les avocats de chacun des ministères participeraient à l'affaire.

L'affaire La Bretagne portait quant à elle sur les droits de pêche de la France dans le golfe du Saint-Laurent. Le ministère de la Justice ne considérait pas l'affaire du golfe du Maine comme un précédent, estimant que chaque situation devait être examinée en fonction de ses circonstances particulières. Les deux ministères intéressés ont résolu la question en reconnaissant au ministère des Affaires extérieures le rôle de représentant ainsi qu'un droit de regard relativement à la définition et la présentation de la position du Canada, mais en confiant à un membre de la haute direction du ministère de la Justice le soin de superviser la mise en ordre des arguments ainsi que la préparation de l'affaire.

CONCLUSIONS

Chacun des ministères reconnaît que l'autre a un rôle à jouer en matière de droit international et tous deux se considèrent à cet égard comme des partenaires. Il est exceptionnel que des conflits s'élèvent entre les deux, comme se fut le cas dans les affaires du golfe du Maine et La Bretagne. On doit néanmoins s'interroger sur les conséquences que de tels conflits pourraient éventuellement avoir sur les intérêts du Canada, dans le cadre notamment de litiges internationaux.

Le choix qui s'offre est de maintenir le statu quo ou bien de régler les différends entre les deux ministères.

On pourrait justifier le maintien du statu quo en soutenant que des conflits semblables à ceux qu'ont soulevés l'affaire La Bretagne et celle du golfe du Maine reste relativement rares et que, lorsqu'une telle situation se présente, le problème finit toujours par se régler. De façon générale, les ministères en cause semblent avoir établi entre eux des rapports satisfaisants et chacun reconnaît la nécessité de la participation de l'autre.

Il serait par ailleurs possible de régler la question en adoptant l'une des solutions suivantes :

a. Reconnaître la responsabilité première du ministère des Affaires extérieures à l'égard de l'ensemble des questions relevant du droit international, sous réserve de l'obligation d'agir de concert avec la Justice en ce domaine.

b. Reconnaître la responsabilité première du ministère de la Justice à l'égard de l'ensemble des questions relevant du droit international, sous réserve de l'obligation d'agir de concert avec le ministère des Affaires extérieures en ce domaine.

c. Confirmer la responsabilité première du ministère des Affaires extérieures en matière de droit international public et celle du ministère de la Justice en droit international privé et déterminer qui sera investi de cette responsabilité dans le domaine du contentieux international, sous réserve de l'obligation pour le ministère ayant la responsabilité première du domaine dont il s'agit dans un cas donné d'agir de concert avec l'autre ministère.

d. Confier au ministère de la Justice le soin de dispenser tous les services juridiques au ministère des Affaires extérieures, y compris dans le domaine du droit international, de la même façon qu'il le fait pour les autres ministères fédéraux, en reconnaissant le ministère des Affaires extérieures comme le client en matière de droit international.

Le Groupe d'étude estime qu'il ne convient pas de maintenir le statu quo et qu'il y a lieu d'apporter certains changements en se fondant sur les arguments avancés par les deux parties.

OPTIONS

Les options envisageables sont les suivantes :

1. Maintenir le statu quo, en partant du principe qu'il sera toujours possible de régler les différends susceptibles de survenir.

2. Attribuer au ministère des Affaires extérieures la responsabilité première à l'égard des questions relevant du droit international, sous réserve de l'obligation d'agir de concert avec la Justice en la matière.

3. Attribuer au ministère de la Justice la responsabilité première à l'égard des questions relevant du droit international, sous réserve de l'obligation d'agir de concert avec le ministère des Affaires extérieures en la matière.

4. Attribuer au ministère des Affaires extérieures la responsabilité première en matière de droit international public, attribuer au ministère de la Justice la responsabilité première en matière de droit international privé, et déterminer qui sera investi de cette responsabilité dans le domaine du contentieux international.

5. Charger de s'occuper du droit international aussi bien que du droit interne les avocats du ministère de la Justice qui constituent le service juridique des Affaires extérieures.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage la possibilité d'étendre au domaine du droit international les attributions des avocats du ministère de la Justice qui sont affectés au service juridique des Affaires extérieures. Cela placerait ainsi, à cet égard, le ministère des Affaires extérieures sur le même pied que la plupart des autres ministères fédéraux. Cela permettrait en outre au ministère de la Justice de mieux connaître les préoccupations des Affaires extérieures. Le Groupe d'étude estime que cette mesure aurait pour effet de

régler les différends pouvant opposer les deux ministères en matière de contentieux international. En ce domaine, il y aurait une relation d'avocat à client, les Affaires extérieures étant le client du fait de leurs responsabilités à l'égard des questions internationales, et la Justice étant chargée de la conduite des litiges par l'entremise de ses experts en contentieux.

LES DROITS DE LA PERSONNE ET LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Les trois ministères suivants sont au nombre de ceux qui oeuvrent dans le domaine des droits de la personne : le Secrétariat d'État, qui y joue un rôle de premier plan, le ministère des Affaires extérieures et le ministère de la Justice. Or, aucun texte législatif n'a jamais défini formellement les attributions respectives de ces trois ministères en la matière. Le Cabinet a toutefois précisé en 1984 les attributions des ministères oeuvrant dans le domaine des droits de la personne et confirmé le rôle prépondérant du Secrétariat d'État à cet égard.

En 1968, le Cabinet a désigné le Secrétariat d'État pour agir à titre d'organisme central au sein du gouvernement fédéral en ce qui concerne les questions intéressant les droits de la personne. Il a en outre chargé ce ministère de mettre en place un programme de formation permanente visant à promouvoir les droits de la personne à l'échelle nationale. De plus, un Comité permanent fédéral-provincial-territorial des fonctionnaires chargés des droits de la personne a été institué en 1975 en vue de coordonner la mise en oeuvre des conventions internationales sur le sujet auxquelles notre pays est partie. Le ministère a nommé un de ses fonctionnaires pour agir à titre de président de ce comité. Le ministère encourage principalement le respect des droits de la personne par le versement de subventions à des organismes bénévoles, la mise sur pied d'activités à caractère éducatif ainsi que la fourniture de services de secrétariat au Comité permanent fédéral-provincial-territorial des fonctionnaires chargés des droits de la personne. Il convient par ailleurs de signaler qu'avec l'entrée en vigueur de la Charte, le champ d'application du Programme des droits de la personne a été quelque peu élargi.

Le ministère des Affaires extérieures est pour sa part chargé de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique internationale du Canada en matière de droits de la personne. Cette politique, qui est mise au point de concert avec d'autres ministères et organismes canadiens intéressés, vise de façon générale à promouvoir par divers moyens les droits civils, politiques et économiques fondamentaux. C'est en faisant valoir le point de vue du Canada auprès des Nations Unies, des organismes qui en relèvent et des autres institutions multilatérales, ainsi que dans le cadre des relations bilatérales avec d'autres États, que le ministère

assure la mise en oeuvre de cette politique. Le cas échéant, il peut en outre arriver au ministère de faire des démarches auprès de certains États étrangers relativement à des situations qui, sur le plan des droits de la personne, intéressent la communauté internationale ou concernent plus particulièrement le Canada. Enfin, le ministère des Affaires extérieures dispense principalement au Secrétariat d'État les conseils techniques dont ce dernier a besoin pour remplir adéquatement les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.

À la suite de l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés, le ministère de la Justice a entrepris l'examen systématique de toutes les lois fédérales afin d'en vérifier la conformité avec la Charte. Ce ministère fait d'ailleurs de même pour ce qui concerne les projets de loi. Le ministère de la Justice fournit ses conseils et sa collaboration au ministère des Affaires extérieures de même qu'au Secrétariat d'État afin que le Canada puisse satisfaire à ses obligations internationales. Il s'occupe par ailleurs, de concert avec ces deux ministères ainsi que d'autres ministères intéressés, des plaintes portées par des Canadiens auprès des Nations Unies. Le ministère de la Justice gère en outre le fonds des droits de la personne, qui permet le versement d'une aide financière à des groupes non gouvernementaux pour la réalisation de projets dans le domaine des droits de la personne.

Le ministère de la Justice a parfois eu des divergences de vues avec le Secrétariat d'État quant à son rôle en matière de droits de la personne. Le ministère de la Justice est d'avis que ses attributions sur le plan juridique devraient s'étendre à l'élaboration d'une bonne partie des politiques en la matière, en raison du rôle de premier plan qu'il assume relativement à la Charte, de même qu'à toutes les contestations judiciaires susceptibles de découler de l'application de ce texte. Les autorités de ce ministère estiment par ailleurs qu'elles n'ont pu, en raison des ressources limitées dont elles disposent, répondre comme elles auraient dû le faire aux demandes formulées par le Secrétariat d'État. Les autorités en cause soutiennent qu'il faudrait trouver d'autres mécanismes pour établir des priorités parmi les demandes du Secrétariat d'État. Ce dernier estime par contre que le ministère de la Justice n'est pas bien placé pour se charger de l'élaboration des politiques relatives aux droits de la personne, puisqu'il est souvent en conflit avec d'autres du fait de son obligation de veiller à l'application de la Charte.

Le ministère de la Justice estime en outre que le ministère des Affaires extérieures devrait s'occuper de toutes les questions relatives aux droits de la personne qui, comme les réponses aux Nations Unies, ont des incidences sur le plan international sans toutefois en avoir sur le droit interne. Le ministère des Affaires extérieures partage l'avis de la Justice sur ce point.

Les entrevues que le Groupe d'étude a eues avec des membres de la haute direction du Secrétariat d'État, du ministère des Affaires extérieures ainsi que du ministère de la Justice lui ont permis de constater que, de façon générale, les rapports entre ces trois ministères sont généralement harmonieux. Bien qu'elles ne soient pas énoncées formellement dans la loi, leurs attributions respectives sont suffisamment bien définies pour éviter les chevauchements ou les doubles emplois. Des mécanismes de coordination tels que le Comité interministériel des droits de la personne fournissent à tous les ministères que concernent les questions relatives aux droits de la personne l'occasion de se consulter. Les fonctionnaires interrogés ont reconnu que certains sujets ont parfois donné lieu à de profondes divergences de vues, mais que celles-ci ont toujours pu être surmontées.

Il serait difficile de définir formellement dans la loi les attributions respectives du Secrétariat d'État, du ministère des Affaires extérieures et du ministère de la Justice en matière de droits de la personne, puisque les questions qui s'élèvent en ce domaine revêtent très souvent plusieurs aspects : promotion/consultation (Secrétariat d'État), droit interne/incidence de la Charte (Justice) et questions d'ordre international (Affaires extérieures). La structure actuelle est suffisamment souple pour permettre à tous les ministères qui s'intéressent aux droits de la personne de faire valoir leur point de vue sur une question donnée, tout en accordant au Secrétariat d'État le support dont il a besoin pour assumer son rôle de premier plan dans le domaine. Il convient par ailleurs de souligner que d'autres ministères, comme le ministère de l'Emploi et de l'Immigration pour ce qui concerne les questions relatives au marché du travail, pourraient souhaiter qu'on reconnaisse formellement leurs attributions relativement aux questions ayant une incidence sur les droits de la personne.

MINISTÈRE DE LA CONSOMMATION ET DES CORPORATIONS

Les activités du ministère de la Consommation et des Corporations se concentrent surtout dans trois grands domaines.

Le Bureau des corporations s'occupe de la propriété intellectuelle, notamment des brevets, des marques de commerce, des droits d'auteurs et des dessins industriels. Il est également responsable des questions de faillite, de la constitution des sociétés sous le régime de la loi fédérale et des questions qui s'y rapportent.

La tâche du Bureau de la politique de la concurrence consiste à :

a. voir à l'application des dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui portent sur :

   les complots en matière commerciale
   les fusions
   les monopoles
   les pratiques de fixation des prix

b. promouvoir les principes de concurrence

c. se préoccuper des incidences économiques et sociales d'une bonne politique de concurrence

d. élaborer les politiques économiques fédérales

e. effectuer des analyses économiques des problèmes touchant à la concurrence, dans le cadre des activités du Bureau en matière de politique et d'application de la loi

f. donner des conseils au ministre au sujet de la défensedes intérêts canadiens en matière de commerce et de concurrence sur la scène internationale.

Le Bureau de la consommation est responsable :

a. des services de gestion

b. de l'aide aux consommateurs, par exemple en matière de relations commerciales

c. de certains aspects du programme de l'énergie

d. de la méthodologie légale, notamment des poids et mesures

e. de la sûreté des produits.

Ce sont des avocats du ministère de la Justice qui assurent les services du contentieux de ce ministère. Ainsi, la Justice donne des conseils juridiques au ministère de la Consommation et des Corporations sur les procédures à engager sur des questions relatives à la protection des consommateurs et participe à l'élaboration de politiques se rapportant aux affaires de consommation et de corporations.

En matière de propriété intellectuelle, le principal différend entre le ministère de la Justice et le ministère de la Consommation et des Corporations concerne le rôle de ce dernier en matière d'enquête sur les pratiques de commerce. Le Bureau de la politique de la concurrence est habilité par la loi à enquêter sur les pratiques de commerce, mais aussitôt qu'il découvre que des pratiques contreviennent à la loi il doit transférer le dossier au ministère de la Justice. C'est le ministère de la Justice qui détermine alors s'il y a lieu de porter des accusations et qui, dans l'affirmative, choisit l'avocat qui engagera des poursuites. Quand l'avocat choisi vient du secteur privé, le ministère de la Consommation et des Corporations doit payer ses honoraires ainsi que ses frais de déplacement et de séjour. Le Bureau juge cette situation injuste et estime que le ministère de la Justice devrait prendre à sa charge tous ces frais à partir du moment où les dossiers des enquêteurs de Consommation et Corporations lui sont confiés. Selon Consommation et Corporations, c'est au ministère de la Justice que reviennent alors toutes les décisions au sujet de ces dossiers : la décision de porter des accusations ou non, le choix de l'avocat et, par la suite, la décision d'en appeler ou non.

Avant 1967-1968, le Bureau de la politique de la concurrence et des faillites faisait partie du ministère de la Justice. Il est donc permis de se demander s'il n'y aurait pas lieu, dans une optique de rationalisation de la prestation des services juridiques et, plus particulièrement, de l'exercice des poursuites pénales, de rattacher à nouveau

le Bureau au ministère de la Justice. Bien qu'il existe des arguments en faveur aussi bien qu'à l'encontre d'une telle mesure, aucune raison déterminante ne nous paraît exiger une réintégration à la Justice. Tant qu'il ne sera pas clairement démontré qu'une telle mesure augmenterait l'efficacité, il convient de maintenir le statu quo.

EXAMEN DES PROGRAMMES

PROGRAMME SUR LES JEUNES CONTREVENANTS
(Ministère du Solliciteur général)

OBJECTIF

Veiller à ce que le régime de justice pénale applicable aux jeunes, institué par la Loi sur les jeunes contrevenants, soit mis en oeuvre en temps opportun et avec efficacité.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les jeunes contrevenants

DESCRIPTION

La Loi sur les jeunes contrevenants a reçu la sanction royale le 7 juillet 1982 et est entrée en vigueur le 2 avril 1984.

La disposition concernant l'âge uniforme de la minorité pénale est entrée en vigueur le 1er avril 1985.

Parmi les nouvelles mesures prévues par cette loi, mentionnons :

a. la reconnaissance des mesures de rechange (déjudiciarisation)

b. l'application aux jeunes des dispositions du Code criminel régissant la mise en liberté et la détention préalables au procès

c. l'établissement de l'âge minimum de la responsabilité pénale à douze ans et de l'âge uniforme de la minorité pénale à "moins de dix-huit ans"

d. la création de peines axées sur les travaux communautaires et la réparation du préjudice causé à la victime

e. la création de peines de détention de durée déterminée comportant l'exercice d'un contrôle judiciaire poussé sur l'application de la décision (il n'y a aucune disposition concernant la libération conditionnelle ou la réduction méritée de peine)

f. l'application aux adolescents des dispositions de la Loi sur l'identification des criminels (empreintes digitales et photographies)

g. la conservation des dossiers des tribunaux pour adolescents à des fins d'administration de la justice au-delà de la dix-huitième année de l'intéressé, sous réserve des dispositions portant sur la destruction des dossiers

h. la destruction de tous les dossiers afférents à l'intéressé, à la condition qu'il ne reçoive aucune autre condamnation avant l'expiration des délais prévus une fois qu'il a purgé toutes ses peines

i. l'accès du public et de tous les médias aux salles d'audience, sous réserve de l'interdiction de publier le nom ou l'identité des adolescents

j. l'octroi de droits d'appel qui correspondent à ceux des adultes

k. la reconnaissance du droit d'être représenté par un avocat à tous les stades d'une procédure se déroulant sous le régime de la Loi sur les jeunes contrevenants et pouvant aboutir à une décision qui risque d'avoir des conséquences préjudiciables au jeune contrevenant.

L'application de la Loi sur les jeunes contrevenants relève du solliciteur général et les activités fédérales reliées à cette loi sont prises en charge par le Secrétariat du ministère du Solliciteur général, et tout spécialement par la Sous-direction des politiques sur les jeunes contrevenants.

À l'heure actuelle, 26 années-personnes sont affectées à la Sous-direction. L'effectif de celle-ci sera vraisemblablement porté à environ 30 années-personnes lorsque les structures administratives relatives aux ententes financières deviendront pleinement opérationnelles. En 1985-1986, la Sous-direction dispose, pour l'ensemble de ses activités, d'environ 160 millions de dollars.

La Sous-direction fait partie de la Direction des politiques du Secrétariat et sa structure reflète ses

principales activités. Elle comprend quatre sections, décrites ci-dessous, qui relèvent du directeur général.

La Section de l'administration financière

Cette section est chargée de la gestion des ententes fédérales-provinciales de partage des frais qui sont entrées en vigueur le 2 avril 1984 et prendront fin le 31 mars 1989. (139 millions de dollars ont été affectés aux paiements de transfert en 1985-1986.) Dans le cadre de l'administration de ce programme, la Sous-direction est tenue d'examiner et d'évaluer les réclamations présentées périodiquement par les gouvernements provinciaux et territoriaux et de veiller à ce qu'on procède, chaque année, aux vérifications et rapprochements de comptes qui s'imposent.

La Section de l'élaboration des programmes

Cette section est chargée de la gestion (examen des propositions, établissement des priorités, etc.) de deux initiatives d'aide à la mise en oeuvre qui prendront fin le 31 mars 1986 :

a. Élaboration des programmes - Un fonds de contribution (5.6 millions de dollars sur 3 ans) a été établi pour aider à la mise en oeuvre de la nouvelle loi, promouvoir des services de justice innovateurs à l'intention des jeunes et favoriser le transfert technologique des expériences et des compétences en matière de justice pour les jeunes. L'administration de ce programme se fait de concert avec le Centre de consultation. À l'heure actuelle, les activités portent surtout sur la prestation de services aux jeunes contrevenants par l'intermédiaire des organismes du secteur privé et des provinces. Au total, 39 ententes de contribution et contrats ont été approuvés.

b. Communications - Cette initiative (0.5 million de dollars sur 3 ans) a été établie pour diffuser auprès des responsables du secteur de la justice pour les jeunes et du grand public de l'information sur la Loi sur les jeunes contrevenants. Dans le cadre de l'un des projets, on vient de réviser la brochure intitulée "Points saillants sur la Loi sur les jeunes contrevenants".

La Section des systèmes d'information et de l'évaluation

Cette section est chargée de l'élaboration et de la gestion de deux initiatives prenant fin le 31 mars 1985 :

a. Élaboration des systèmes - Ce programme (12 millions de dollars sur 3 ans) a été établi afin d'aider les provinces et territoires à élaborer des systèmes de tenue des dossiers et de l'information concernant la Loi sur les jeunes contrevenants et d'aider à la réalisation d'études statistiques sur la justice des mineurs. Toutes les provinces et territoires ont signé des ententes de contribution et procèdent à la planification de projets.

b. Recherche et évaluation - Ce programme (2.9 millions de dollars sur 3 ans) a été établi afin de mener et de coordonner des recherches visant à déterminer l'impact de la nouvelle loi.

La Section des politiques

Cette section est chargée de fournir des conseils et de mener des études de politique relativement aux problèmes qui existent ou qui se dessinent dans le domaine de la justice des mineurs, et notamment en ce qui concerne les modifications législatives. Cette section est également chargée de la coordination des mécanismes de consultation fédéraux-provinciaux et du parachèvement des ententes de partage des frais.

En mars 1983, en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les jeunes contrevenants (le 2 avril 1984), le gouvernement fédéral a eu des discussions poussées avec les provinces et les territoires afin de redéfinir un programme de contributions fédérales qui soit mutuellement acceptable relativement aux services de justice pour les jeunes. Ces négociations ont abouti, dès septembre 1984, à la conclusion d'une "Entente de principe" avec onze gouvernements et à l'acceptation conditionnelle de cette entente par la province de l'Ontario. Par la suite, on a établi un "Protocole d'entente" plus précis.

Depuis, une entente définitive a été signée par Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et l'Alberta tandis que les autres provinces, à l'exception du Québec, ont fait part de

leur intention de signer une telle entente dans un proche avenir.

Les éléments essentiels de ces ententes sont les suivants :

a. partage à 50 % des frais de garde, y compris ceux de la détention après condamnation, et des frais des mesures de rechange et des programmes de mise en liberté provisoire par voie judiciaire;

b. partage à 50 %, moins une déduction pour l'année de base, des frais liés aux rapports prédécisionnels, aux évaluations, au dépistage, aux commissions d'examen et aux services décisionnels;

c. subventions de mise en oeuvre se chiffrant au total à 25 millions de dollars;

d. fonds d'aide à la mise en oeuvre en vue de l'élaboration de programmes (5.6 millions de dollars), de l'élaboration de systèmes (10 millions de dollars) et de la recherche (3 millions de dollars);

e. durée de cinq ans : ces ententes entraient en vigueur le 2 avril 1984 et prendront fin le 31 mars 1989;

f. en l'absence d'une entente révisée, la somme annuelle maximale qui sera versée pour 1989-1990 et les années subséquentes sera égale à celle versée au titre de l'année 1988-1989;

g. établissement d'une instance fédérale-provinciale permanente afin de faciliter concertation et collaboration.

L'application du principe voulant que les jeunes contrevenants soient tenus davantage responsables de leurs actes criminels s'est accompagnée de l'insertion dans la loi de dispositions reconnaissant pleinement le droit à l'application régulière de la loi, y compris le droit d'être représenté par un avocat et de bénéficier d'un meilleur accès à l'aide juridique. Les services d'aide juridique à l'intention des jeunes contrevenants ont été considérés comme un aspect du système d'aide juridique en matière pénale.

BÉNÉFICIAIRES

Les jeunes contrevenants âgés de 12 à 17 ans

DÉPENSES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Contributions au partage des frais	112.1	146.1	171.4	181.4
Subventions de mise en oeuvre	12.5	12.5	-	-
Élab. de systèmes	5.7	5.4	3.5	1.5
Élab. de programmes	1.2	1.8	2.2	-
Recherche/éval.	1.0	1.0	0.8	-
Communications	0.2	0.2	0.1	-
Projets d'immobilisations	2.0	6.0	2.0	-
F & E	1.4	1.6	1.6	1.6
Solde non affecté	-	0.6	-	-
TOTAL	**136.1**	**175.2**	**181.6**	**184.5**
A.-P.	24	30	30	30

OBSERVATIONS

La Loi sur les jeunes contrevenants et sa mise en oeuvre ont donné lieu à de vifs débats entre les provinces et le fédéral. Par l'adoption de la Loi sur les jeunes contrevenants, le fédéral a adopté une nouvelle philosophie à l'égard des mineurs, rendant ceux-ci responsables de leurs actes tout en leur accordant des droits. La nouvelle loi a imposé aux provinces un lourd fardeau en les obligeant à maintenir des établisssements de détention des mineurs

distincts de ceux destinés aux adultes, en accordant aux mineurs le droit d'être représentés par un avocat à tous les stades de la procédure et en définissant des obligations quant à la conservation et à la destruction des dossiers du tribunal pour adolescents.

Au fil des ans, plusieurs questions ont donné lieu à des différends entre les deux ordres de gouvernement. Mentionnons d'abord l'adoption de la loi elle-même, malgré les préoccupations des provinces à l'égard de questions qui avaient pour elles de lourdes conséquences financières ainsi qu'un impact important sur l'administration courante de la justice. Signalons aussi la négociation des ententes de partage des frais, le report de l'entrée en vigueur de l'âge uniforme de la minorité pénale, la nature des frais devant faire l'objet d'un partage, la durée de l'entente de partage des frais et la formule de calcul à utiliser pour déterminer les sommes à verser par le fédéral au titre du partage des frais. Les négociations ont fait ressortir la nécessité d'en venir à un meilleur consensus avec les provinces sur la nature du partage des frais dans les cas où le gouvernement fédéral adopte une loi qui influe sur l'administration de la justice par les provinces. Plus récemment, les provinces et le fédéral ont réussi à s'entendre sur les points devant être modifiés dans la loi en cause, mais, d'après les provinces, le processus de consultation n'a pas été satisfaisant. Aucun progrès n'a été réalisé depuis juin et, d'ailleurs, une autre réunion des sous-ministres est prévue pour le début de décembre afin de régler les différends concernant les modifications législatives à apporter.

Sur les six provinces et territoires interrogés, il y en a très peu dont les représentants n'ont pas exprimé diverses préoccupations à l'égard de la loi elle-même ou de son application. Par exemple, l'une des provinces estimait que le fédéral ne tenait pas compte de l'intérêt des provinces dans son étude des modifications à apporter éventuellement à la loi.

Certaines préoccupations ont été soulevées par deux provinces qui n'étaient pas convaincues que le ministère du Solliciteur général était la meilleure instance à utiliser pour proposer des modifications à la loi. Il vaudrait mieux, a-t-on signalé, que la responsabilité à l'égard de la loi, qui établit la procédure pénale applicable aux mineurs, soit dévolue au ministère de la Justice puisque ce dernier est déjà chargé de la politique pénale relative aux adultes. En outre, l'une des provinces a fait observer

qu'il n'existe aucun lien véritable entre ce programme et les organismes dont le solliciteur général est chargé.

En ce qui concerne les répercussions financières de la mise en oeuvre de la loi, la plupart des provinces estiment qu'il est trop tôt pour en déterminer le montant réel puisque l'entrée en vigueur de la loi ne remonte qu'au 2 avril 1984. La Sous-direction des politiques sur les jeunes contrevenants signale que seulement quatre des six gouvernements ayant signé l'entente ont présenté une demande de remboursement. Par conséquent, les tendances sur le plan financier sont difficiles à déterminer à l'heure actuelle, car les provinces procèdent encore à la transition entre l'ancienne loi et la Loi sur les jeunes contrevenants.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Maintenir le programme considéré. L'entrée en vigueur de la loi remontant à dix-huit mois seulement et les provinces ayant toujours cru que cette entrée en vigueur serait retardée, la mise en oeuvre a été amorçée lentement et aucune évaluation officielle n'a encore été effectuée.

2. Revoir le processus de consultation fédéral-provincial. Il semble, d'après les provinces, que les consultations n'aient pas été satisfaisantes au fil des ans. Il faudrait peut-être penser à améliorer le processus de consultation en intégrant les discussions fédérales-provinciales sur les jeunes contrevenants avec les pourparlers portant sur d'autres aspects de la politique et de l'administration de la justice pénale. Lors de l'examen de cette option, il serait peut-être bon de songer à placer le programme sous la responsabilité du ministère de la Justice, puisque celui-ci est déjà chargé de la politique pénale relative aux adultes.

PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE
(Secrétariat d'État)

OBJECTIF

Ce programme permet le financement d'importantes causes types ayant trait aux droits linguistiques garantis par la Constitution, au niveau fédéral ou au niveau provincial, ainsi que de contestations judiciaires de lois, de politiques ou de procédures fédérales sur le fondement de certains articles de la Charte canadienne des droits et libertés.

DOCUMENTS HABILITANTS

Une décision du Cabinet ainsi qu'une entente intervenue le 25 septembre 1985 entre le Secrétariat d'État et le Conseil canadien de développement social

DESCRIPTION

L'ancien Programme de contestation judiciaire, qui prévoyait le financement d'importantes causes types portant sur les droits linguistiques (articles 16 à 23 de la Charte), a pris fin le 31 mars 1985. Sous ce programme, le ministère de la Justice conseillait le Secrétariat d'État quant au bien-fondé des contestations basées sur la Charte ainsi qu'à l'opportunité d'octroyer une aide financière relativement à celles-ci. Pour sa part, le nouveau programme a été privatisé dans une large mesure, du fait que son application a été confiée au Conseil canadien de développement social. C'est plus précisément un groupe indépendant, formé au sein du conseil, qui assurera la direction du programme suivant les critères et les modalités énoncés dans l'entente conclue entre le Secrétariat d'État et le conseil.

En vertu du nouveau programme, il peut être versé un soutien financier pour des affaires visant à préciser les droits linguistiques reconnus par la Loi constitutionnelle de 1867, par la Loi de 1870 sur le Manitoba ou par les articles 16 à 23 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le programme permet en outre de financer les contestations de la législation fédérale qui se fondent sur les articles 15 (droits à l'égalité) ou 28 (égalité des sexes) de la Charte ou encore sur des arguments tirés à la fois des articles 27 (multiculturalisme) et 15 de ce texte. L'aide financière en

cause n'est versée qu'à des particuliers ou à des organismes sans but lucratif et seulement lorsque l'affaire paraît fondée en droit, qu'elle soulève des questions de grande importance et qu'elle touche un grand nombre de gens. Il existe toutefois certaines restrictions. Par exemple, parmi les affaires concernant les droits à l'égalité, la priorité est accordée à celles qui revêtent une importance nationale pour les groupes défavorisés. L'aide financière disponible pour 1985-1986 s'élève à un million de dollars et ce chiffre sera porté à deux millions de dollars annuellement pour les exercices 1986-1987 à 1989-1990.

OBSERVATIONS

Il y a possibilité de chevauchement entre ce nouveau programme et le programme de financement des causes types relatives aux autochtones du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ce risque existe aussi relativement à certains aspects des régimes d'aide juridique, particulièrement dans les provinces qui encouragent par le biais de ces derniers les recours collectifs ou la défense de l'intérêt public. Le Groupe d'étude est d'avis que lorsqu'il sera procédé à l'évaluation du Programme de contestation judiciaire, il faudra vérifier si, et dans quelle mesure, ce dernier a amené les provinces ou des organismes non gouvernementaux à renoncer à mettre sur pied des activités semblables ou connexes.

Il n'est pas possible pour l'instant d'évaluer ce programme du fait qu'il n'est pas encore complètement opérationnel. Il sera procédé à un examen du programme au cours de sa quatrième année de fonctionnement afin de déterminer s'il y a lieu d'en continuer l'application au-delà de la cinquième année.

ADMINISTRATION DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE
(Consommation et corporations)

OBJECTIF

Assurer le soutien administratif et l'orientation globale de la gestion du Bureau de la politique de la concurrence; rendre compte de l'utilisation des ressources financière de ce dernier.

DOCUMENT HABILITANT

Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

DESCRIPTION

L'Administration de la politique de la concurrence administre et gère le Bureau de la politique et de la concurrence. Ses services comprennent :

a. La section de la gestion générale, qui est chargée :

de recevoir les plaintes et les demandes d'information du public, qu'elle transmet au Bureau pour qu'il y donne suite;

de voir au traitement de textes et aux achats du Bureau;

de préparer le budget qui sert à payer les avocats de l'extérieur du ministère de la Justice qui sont appelés à représenter l'État dans des affaires relatives aux enquêtes sur les coalitions, à payer les frais relatifs aux interventions devant les organismes réglementaires et les services d'experts en matière de concurrence;

d'entreprendre les mesures de dotation et d'en contrôler l'exécution;

de vérifier et d'analyser les rapports de présence.

b. La section de la planification et des rapports qui est responsable :

des langues officielles, de l'action positive, de la formation et de l'évaluation;

de fournir au sous-ministre adjoint - Bureau de la politique de la concurrence les informations qu'il demande;

du budget et du plan opérationnel pluriannuel, de la planification des stratégies et de l'étude du milieu (ex. prévision des problèmes);

du rapport annuel du directeur des enquêtes et recherches.

c. La section de l'élaboration de la politique, qui :

élabore des politiques et des pratiques relativement à la Charte des droits;

effectue des études dans le cadre de l'examen par Consommation et Corporations Canada des modifications qui'il conviendrait d'apporter à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

BÉNÉFICIAIRES

Le Bureau de la politique de la concurrence

DÉPENSES (milliers $)

APC	**81/82**	**82/83**	**83/84**	**84/85**	**85/86 (avril à sept.)**
Traitements	795	813	834	868	457
F & E (autres dépenses)	300	285	215	260	119
Immobilisations	-	-	-	-	-
Subventions et contributions	-	-	-	-	-
TOTAL	**1,095**	**1,098**	**1,049**	**1,125**	**571**
A.-P.	26.6	27.5	26.6	26.8	14

Bureau de la politique de la concurrence	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86 (avril à sept.)
A.-P.	241	241	247	260	129
Traitements et F & E (autres dépenses)	11,133	12,814	13,988	14,400	7,796

OBSERVATIONS

Le sous-ministre adjoint - Bureau de la politique de la concurrence est responsable du présent programme. Le tiers des années-personnes du Bureau servent aux activités d'administration et de gestion décrites ci-dessus et les deux autres tiers sont consacrés aux services de gestion.

Ce n'est pas l'Administration de la politique de la concurrence elle-même qui s'occupe de l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Elle sert simplement de soutien administratif au Bureau.

ANALYSE

Ce programme correspond à des fonctions qui sont dispersées dans le Bureau et est d'une nature strictement administrative.

OPTIONS

L'Administration de la politique de la concurrence est essentielle au fonctionnement du Bureau. Nous estimons qu'il n'y a aucun changement à apporter à ce programme pour l'instant.

JUGES, CONJOINTS ET ENFANTS DES JUGES/TRAITEMENTS/ INDEMNITÉS/PRESTATIONS (Commissaire à la magistrature fédérale)

OBJECTIF

Ce programme assure le soutien administratif nécessaire au versement des traitements, des indemnités et des pensions des juges de la Cour fédérale du Canada, des juges de la Cour canadienne de l'impôt et de tous les autres juges nommés par le gouvernement fédéral. Il assure aussi le versement de prestations aux conjoints de juges décédés pendant la durée de leurs fonctions et d'une pension aux conjoints et aux enfants des juges décédés.

DOCUMENT HABILITANT

Les parties I et III de la Loi sur les juges

DESCRIPTION

En vertu du présent programme, le Commissaire à la magistrature fédérale :

- Assure le versement des traitements des juges (à l'exception des juges de la Cour suprême du Canada) et le versement des pensions aux juges à la retraite et aux personnes admissibles qui étaient à la charge de juges décédés; cette tâche l'oblige à établir et à distribuer des chèques de traitement à environ 785 juges et à élaborer les présentations qui sont soumises au Cabinet pour que celui-ci prenne des décrets accordant une pension aux juges retraités ou aux personnes à charge admissibles.

- Administre et approuve tout ce qui se rapporte au paiement des frais de voyage, frais de représentation, indemnités de participation, frais accessoires, allocations de transfert et autres indemnités des juges; le Commissaire à la magistrature traite toutes les demandes présentées sur ces sujets par les juges sur le fondement de la loi en cause et de ses règlements d'application.

- Administre les dossiers d'assurance médicale, d'assurance-hospitalisation et des autres régimes d'assurance des juges et des personnes à leur charge.

- Administre et approuve le remboursement des dépenses faites par les juges chargés d'agir à titre de commissaire, d'arbitre, de conciliateur ou de médiateur au sein d'une commission ou à l'occasion d'une enquête.

- Règle toutes les questions administratives découlant de la démission ou du départ à la retraite des juges. Le Commissaire à la magistrature prépare les présentations au Cabinet pour que celui-ci prenne des décrets entérinant la démission ou la retraite d'un juge et fixant le montant de sa pension.

En 1985-1986, le nombre d'années-personnes affectées à l'administration de ce programme est de six; le coût total du programme est de 190,000 $. Quant aux traitements, prestations, pensions et autres dépenses des juges, ils sont évalués à 103 millions de dollars pour 1985-1986.

BÉNÉFICIAIRES

Ce programme compte environ 1,100 bénéficiaires. Ceux-ci sont des juges nommés par le gouvernement fédéral (traitements, etc.), des conjoints de juges décédés pendant la durée de leurs fonctions (prestations), des conjoints et des enfants de juges décédés (pensions).

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
F & E	160	182	190
A.-P.	6	6	6

OBSERVATIONS

Créé en 1978, le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale est un organisme entièrement indépendant du ministère de la Justice, afin d'éliminer tout risque de conflit d'intérêts pour ce dernier, qui agit régulièrement devant les tribunaux. De manière générale, le Bureau a pour tâche de répondre aux besoins de la magistrature fédérale en matière de finances, de personnel et d'administration, services qu'assurait auparavant le ministère de la Justice.

Les services administratifs de la Cour suprême du Canada sont assurés par le registraire de cette cour, qui ne relève aucunement du Commissaire à la magistrature fédérale.

OPTIONS

Une solution possible consiste à ramener ce programme sous l'autorité du ministère de la Justice.

Toutefois, comme le ministère de la Justice ne s'occupe plus de ces questions depuis 1978, cela exigerait le transfert des ressources humaines du Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale à ce ministère. Certains pourraient croire que, par une telle mesure, on cherche à s'ingérer indirectement dans les affaires de la magistrature et à priver les juges d'un service personnalisé dont ils jouissent maintenant depuis un certain temps. La question de l'indépendance de la magistrature est abordée dans le chapitre sur l'administration des organismes judiciaires fédéraux.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage le maintien du statu quo. Cette option permettrait de continuer de reconnaître tant l'indépendance de la magistrature que le caractère particulier des besoins des juges.

ADMINISTRATION/ORGANISMES JUDICIAIRES FÉDÉRAUX
(Commissaire à la magistrature fédérale)

OBJECTIF

L'objectif de ce programme est d'assurer les services communs de politique et de gestion pour le programme des traitements et des pensions des juges, le programme de formation linguistique des juges et le programme des Recueils de la Cour fédérale.

DOCUMENT HABILITANT

Les parties I et III de la Loi sur les juges

DESCRIPTION

Le Commissaire à la magistrature fédérale supervise la préparation des présentations budgétaires de la Cour fédérale du Canada, de la Cour canadienne de l'impôt et du Conseil canadien de la magistrature. Présidé par le juge en chef du Canada, ce dernier organisme est chargé d'assurer la formation permanente des juges et d'enquêter sur les plaintes portées contre les juges.

Dans le cadre du présent programme, le Commissaire à la magistrature fédérale a la responsabilité générale de l'orientation du programme des juges, et des services financiers et de gestion qui y sont reliés. Le personnel s'occupe également de verser les traitements, indemnités et pensions auxquels ont droit les juges et les personnes à leur charge.

BÉNÉFICIAIRES

Les 787 juges nommés par le gouvernement fédéral.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
F & E	834	942	1,055
A.-P.	12	12	12

OBSERVATIONS

Le bureau du Commissaire à la magistrature fédérale a été créé en 1978. Il s'agit d'un organisme complètement indépendant du ministère de la Justice afin d'éliminer tout risque de conflit d'intérêts pour ce dernier, qui agit régulièrement devant les tribunaux. Sa principale tâche est de répondre aux besoins de la magistrature fédérale en matière de finances, de personnel et d'administration, services qu'assurait auparavant le ministère de la Justice.

La plupart des gouvernements confient la gestion des aspects administratifs des affaires de la magistrature à leur ministère de la Justice ou à leur ministère du Procureur général.

Certaines attributions confiées au Commissaire à la magistrature par la loi, comme la préparation des présentations budgétaires pour la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt, ont été déléguées à l'administrateur de la Cour fédérale et au Registraire de la Cour canadienne de l'impôt, mais restent sous la supervision générale du Commissaire à la magistrature.

Il n'y a pas très longtemps, le juge en chef du Canada, les autorités de l'Association du barreau canadien et d'autres juges en chef ont fait des déclarations rappelant l'importance de sauvegarder l'indépendance de la magistrature afin d'éviter tout conflit d'intérêts ou apparence de conflit d'intérêts. À la suite des ces déclarations, le ministère de la Justice a entrepris des études sur l'indépendance de la magistrature et sur le processus de sélection des juges.

Comme les juges ne sont pas des fonctionnaires, c'est la Loi sur les juges et ses règlements d'application qui fixent leurs avantages sociaux et non pas les lois qui s'appliquent aux fonctionnaires. Les politiques, les pratiques et les décisions administratives prises par des organismes centraux au sujet des fonctionnaires ne s'appliquent pas aux juges. Aussi le Commissaire à la magistrature fédérale applique-t-il une loi propre à sa clientèle.

OPTIONS

1. Abolir le programme

Il semble impossible d'abolir ce programme, puisqu'il s'agit d'un programme institué par voie législative pour lequel un soutien administratif est nécessaire.

2. Ramener ce programme sous l'autorité du ministère de la Justice

Cette solution correspondrait à celle retenue par les provinces. Elle pourrait avoir l'avantage d'utiliser des ressources existantes au ministère de la Justice. Toutefois, cela pourrait donner l'impression qu'on cherche ainsi à s'ingérer indirectement dans les affaires de la magistrature et à priver les juges d'un service personnalisé dont ils jouissent depuis un certain temps.

Le Groupe détude recommande au Groupe de travail que le gouvernment envisage le maintien de ce programme.

Cette solution respecterait l'indépendance de la magistrature et reconnaîtrait les besoins et le statut particuliers des juges nommés par le fédéral.

Il faudra examiner avec attention les études du ministère de la Justice sur l'indépendance de la magistrature dès qu'elles seront terminées.

COURS DE FORMATION LINGUISTIQUE
(Commissaire à la magistrature fédérale)

OBJECTIF

Le présent programme vise à aider les juges nommés par le gouvernement fédéral à devenir bilingues et à acquérir une bonne connaissance de la terminologie juridique pour leur permettre d'exercer certaines ou toutes leurs fonctions judiciaires dans l'une ou l'autre langue officielle.

DOCUMENT HABILITANT

Conformément à l'alinéa 45d) de la Loi sur les juges, le ministre de la Justice a confié au Commissaire à la magistrature fédérale l'administration du programme de formation linguistique des juges.

La modification des dispositions du Code criminel sur la langue dans laquelle doit se tenir le procès et les décisions des tribunaux sur les droits linguistiques emportent la nécessité de préparer les juges à exercer leurs attributions dans l'une ou l'autre des langues officielles.

DESCRIPTION

Tout juge nommé par le gouvernement fédéral qui souhaite apprendre une autre langue officielle et qui a les capacités requises peut présenter une demande à la section de la formation linguistique du Commissaire à la magistrature fédérale. Ceux qui font une telle demande doivent subir un test d'aptitude linguistique et rencontrer une personne chargée de les conseiller.

Par exemple, chaque année, des candidats choisis peuvent suivre des cours d'immersion en français ou en anglais, selon leurs besoins. Certains candidats ont également la possibilité de suivre entre les sessions des leçons particulières dont la durée peut aller jusqu'à cinq heures par semaine. Pour 1985-1986, on prévoit que 240 juges participeront aux sessions d'immersion, que 300 s'inscriront à des leçons particulières et qu'un juge se prêtera à une immersion totale.

En dépit de ses ressources humaines restreintes (quatre années-personnes), le Commissaire à la magistrature fédérale réussit à répondre à la charge de travail qu'impose le nombre actuel d'inscriptions et l'ampleur des services

offerts. Cependant, il ne peut atteindre ses objectifs actuels qu'en recourant à des personnes de l'extérieur. Dans les centres urbains importants, le Commissaire fait appel aux professeurs de la Commission de la Fonction publique pour donner les leçons particulières, alors que dans les centres plus petits, il engage des professeurs du secteur privé.

BÉNÉFICIAIRES

Cette année, en plus des juges nommés par le gouvernement fédéral, dix juges provinciaux francophones de l'Ontario et du Manitoba ont pu participer, aux frais de leurs provinces respectives, à une session de formation sur la terminologie juridique française.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
F & E	977	1,106	1,225
A.-P.	3	3	4

OBSERVATIONS

Ce programme a été créé en 1969 pour mettre les juges nommés par le gouvernement fédéral en contact avec l'autre culture. Cette mesure s'inscrivait dans la politique visant à augmenter les services dans les deux langues officielles. L'objectif du programme s'est modifié depuis. Le programme ne vise plus à donner une connaissance générale de la langue seconde, mais plutôt à enseigner aux juges la terminologie juridique propre à leur permettre de s'acquitter de leur tâche dans l'autre langue officielle.

Le gouvernement fédéral se doit de donner l'exemple dans ce domaine et le programme est considéré comme partie intégrante de la politique du gouvernement fédéral en matière de langues officielles dans le domaine de la justice.

Il semblerait que les critères utilisés pour établir la liste d'admissibilité aux cours ne soient pas aussi sévères que ceux de la Commission de la Fonction publique et que peu de candidats voient leur demande rejetée.

Jusqu'à présent, l'efficacité et l'efficience de ce programme n'ont jamais été évaluées.

OPTIONS

1. Abolir le programme

Cette solution n'est envisageable que si l'on estime qu'il y a au Canada certaines régions où il est inutile d'avoir des juges bilingues. Si un procès devait se tenir dans une de ces régions dans une autre langue que celle du juge qui siège, il serait possible de demander à un juge d'un autre district qui connaît cette autre langue de remplacer le premier juge. Dans les provinces dépourvues de juges bilingues ou de juges connaissant suffisamment l'autre langue, il serait toutefois difficile d'appliquer les dispositions du Code criminel qui portent sur la langue dans laquelle le procès doit se tenir et qui exigent dans certaines provinces que le procès se déroule dans une langue autre que celle de juge qui siège.

2. Modifier le programme pour que les cours de formation linguistique des juges soient administrés par la Commission de la Fonction publique (comme c'est le cas pour les fonctionnaires) ou par un organisme du secteur privé

Choisir de confier à la Commission de la Fonction publique la formation linguistique des juges serait refuser de reconnaître le caractère particulier des besoins des juges, qui ne sont pas des fonctionnaires. Cette solution pourrait en outre être interprétée comme une ingérence dans les affaires de la magistrature. Il serait difficile de confier au secteur privé les cours de formation linguistique parce qu'il s'agit d'un service offert partout au Canada et qui s'adresse à une clientèle très spécialisée; les coûts pourraient être encore plus élevés si la formation linguistique était totalement confiée au secteur privé.

3. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne le statu quo

Selon cette solution, il incomberait encore au Commissaire à la magistrature fédérale de superviser l'ensemble des cours de formation linguistique des juges. Celui-ci, en se fondant sur son expérience, pourrait déterminer les besoins de sa clientèle hautement spécialisée. Cette solution garantirait une bonne coordination avec d'autres mesures prises dans le domaine de la formation des juges. Le recours aux services des professeurs de langue de la Commission de la Fonction publique dans les grands centres urbains est une des façons les plus efficaces pour le Commissaire de desservir un grand

nombre de juges puisqu'il ne possède qu'un bureau à Ottawa. Par ailleurs, cette solution fait aussi appel aux professeurs du secteur privé dans les centres plus petits où la Commission de la Fonction publique n'a pas de bureau. Si cette option est choisie, il faudrait examiner la possibilité d'analyser le programme et d'obtenir une évaluation indépendante de ce dernier qui tiendrait compte des normes utilisées par la Commission de la Fonction publique pour déterminer les capacités des candidats à apprendre une langue seconde de même que des besoins spéciaux des juges.

RECUEILS DE LA COUR FÉDÉRALE
(Commissaire à la magistrature fédérale)

OBJECTIF

L'objectif de ce programme est de publier dans les deux langues officielles les décisions de la Cour fédérale du Canada qui, selon l'arrêtiste en chef, sont suffisamment importantes pour paraître dans les Recueils.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le paragraphe 59(2) de la Loi sur la Cour fédérale prévoit que les Recueils de la Cour fédérale doivent être publiés dans les deux langues officielles.

En application de l'alinéa 45d) de la Loi sur les juges, le ministre de la Justice a confié au Commissaire à la magistrature fédérale la tâche de gérer la traduction, la révision et la publication des Recueils de la Cour fédérale.

DESCRIPTION

La Cour fédérale transmet les décisions à l'arrêtiste en chef, qui les lit toutes pour déterminer quelles sont celles dont l'importance justifie la publication. En 1985-1986 environ 850 motifs de décision seront rendus par écrit. De ce nombre, 180 décisions seront publiées, pour un total de 2,484 pages.

Une fois que l'arrêtiste a décidé qu'une décision sera publiée, il en avertit le service de traduction qui se charge de la traduire. Lorsque l'arrêtiste reçoit cette traduction, elle a reçu l'approbation des juges qui ont rendu la décision en cause.

Les décisions sont ensuite confiées aux arrêtistes, qui sont chargés de les réviser et d'en établir un sommaire. Le manuscrit révisé est envoyé à l'Imprimerie nationale (Approvisionnements et Services Canada) pour fins de composition. Les premières et les dernières épreuves sont relues et corrigées par les adjoints à l'édition; ce n'est qu'après cette étape que l'impression des Recueils est autorisée.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85	85/86
F & E	481	545	609
A.-P.	8	8	8

BÉNÉFICIAIRES

Un décret dispose que les bénéficiaires de ce programme sont les membres de la Cour fédérale du Canada, les juges en chef des dix provinces et des deux territoires, les juges, les avocats et toutes autres personnes partout au Canada qui ont à consulter le compte rendu officiel des décisions rendues par la Cour fédérale du Canada.

OBSERVATIONS

Comme il s'agit de recueils officiels, il importe au plus haut point qu'ils ne contiennent pas d'erreur. En effet, les bénéficiares, qui sont principalement des membres de la profession juridique, doivent pouvoir les utiliser dans leur travail. Le nombre d'erreurs relevées en 1983-1984 (derniers chiffres disponibles) est de une sur 1,350 pages publiées, soit 0.074 %.

Dans les provinces, les décisions des tribunaux sont publiées par divers organismes indépendants du gouvernement. Le travail est donné à contrat et rien n'indique que les juges ont un contrôle direct sur la publication ou que demandes de renseignements leur sont présentées par les arrêtistes, comme c'est le cas pour les Recueils où ces derniers peuvent communiquer directement avec les juges pour obtenir des éclaircissements.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Abolir le programme

Il apparaît cependant impossible de retenir cette option pour l'instant, du fait que la loi exige que les décisions soient publiées.

2. Confier la publication des Recueils au secteur privé

Il serait difficile pour un nouvel organisme d'atteindre les normes requises, c'est-à-dire de produire des recueils qui sont à toutes fins utiles exempts d'erreur. De plus, la traduction juridique que nécessitent les recueils fédéraux est un service très spécialisé, qui demande beaucoup de temps et est très dispendieux. Étant donné les exigences que ce travail comporte, il ne serait pas rentable de le confier au secteur privé.

3. Confier uniquement l'impression des Recueils au secteur privé

Dans cette hypothèse, l'on ferait effectuer à contrat l'impression des Recueils. Selon les derniers chiffres fournis au Commissaire à la magistrature, l'impression par Approvisionnements et Services coûte 71.96 $ par page, plus 45.45 $ de l'heure pour les modifications apportées aux épreuves. Or une entreprise commerciale a proposé au Commissaire à la magistrature de se charger de ce travail pour 42 $ la page, plus 20 $ de l'heure pour les modifications. En prenant pour exemple l'année 1985-1986, où environ 2,500 pages devront être publiées, cela représenterait une économie d'au moins 75,000 $ par année. Cette solution a été envisagée en 1979 dans une étude réalisée par le Bureau des conseillers en gestion, qui concluait que la privatisation dans ce secteur serait difficile à réaliser à cause de la complexité de la procédure d'appels d'offres d'Approvisionnements et Services pour les travaux d'impression. Il y aurait peut-être lieu de vérifier si les conclusions de l'étude réalisée en 1979 par le Bureau des conseillers en gestion sont encore vraies. Par ailleurs, l'arrêtiste en chef verrait en pareil cas son rôle de coordination prendre une importance plus considérable, car il lui faudrait veiller à maintenir le même niveau d'exactitude et de contrôle qu'auparavant. À l'heure actuelle, le Commissaire à la magistrature obtient de bons services de l'imprimerie du ministère des Approvisionnements et Services, où les Recueils sont traités en priorité.

4. Conserver le statu quo

Cette solution garantirait aux membres de la profession juridique des recueils officiels de qualité à un coût relativement bas.

ENREGISTREMENT DES DIVORCES
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Tenir un registre de toutes les demandes de divorce ainsi que de l'issue de ces dernières, et communiquer sur demande tous les renseignements pertinents de façon à éviter que les tribunaux de deux provinces différentes ne soient saisis de la même affaire.

DOCUMENT HABILITANT

Règlement sur le divorce

DESCRIPTION

Institué le 2 juillet 1968, ce programme oblige tous les tribunaux ayant compétence en matière de divorce (190) à transmettre au Bureau d'enregistrement des divorces, qui est situé au ministère de la Justice à Ottawa, une formule (formule d'enregistrement de divorce) faisant état du nom ainsi que de la date et du lieu de naissance de tous les requérants et intimés dans les affaires de divorce.

Les tribunaux ayant compétence en la matière informent également le Bureau d'enregistrement de l'issue de toutes les demandes de divorce. À tous les deux jeudis, un entrepreneur du secteur privé se charge d'entrer sur ses propres ordinateurs les renseignements reçus par le Bureau d'enregistrement.

Tous les deux vendredis, l'entrepreneur du secteur privé fournit au Bureau d'enregistrement une liste de vérification que les commis de ce dernier examinent afin de déterminer s'il n'a pas déjà été déposé une requête relativement au même couple. Si deux requêtes concernant les mêmes conjoints ont été produites le même jour, le greffier signale ce fait aux tribunaux en cause ainsi qu'au greffe de la Cour fédérale. Lorsque deux demandes ont été produites auprès de juridictions distinctes à des dates différentes, le Bureau d'enregistrement ne délivre pas de certificat de mise à jour au tribunal saisi de la dernière demande. Les deux tribunaux intéressés sont alors informés de l'existence des deux demandes et sont priés d'aviser les avocats des parties. Il y a lieu d'ajouter que, pour plus de sûreté, l'entrepreneur du secteur privé établit des copies des

bandes mégnétiques concernant les renseignements entrés dans ses ordinateurs. Ces copies sont envoyées au ministère de la Justice pour y être conservées.

Un greffier de même que quatre commis, soit cinq années-personnes, se chargent d'effectuer les tâches mentionnées ci-dessus et de répondre aux demandes de renseignements.

BÉNÉFICIAIRES

Les personnes qui présentent une requête en divorce ou une demande relative à des mesures accessoires, les avocats spécialisés en droit de la famille, les tribunaux, l'administration et le grand public sont les bénéficiaires de ce programme.

DÉPENSES

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Traitements F & E	93,083	108,847	103,291	106,000*	110,000*
(autres dépenses)	50,562	40,454	58,222	46,845	41,000
Subventions et contributions	-	-	-	-	-
TOTAL	**143,645**	**149,301**	**161,513**	**153,845**	**151,000**

* Estimation

OBSERVATIONS

Le nombre de divorces s'est accru presque à chaque année depuis 1968. On a toutefois noté, en 1983 et 1984, une faible diminution qui, présume-t-on, s'explique par le fait que les personnes qui songent à demander le divorce attendent l'adoption des nouvelles mesures législatives en la matière.

À chaque année, le Bureau d'enregistrement autorise l'entrepreneur du secteur privé à communiquer à Statistique Canada les renseignements transmis par les tribunaux lors du jugement de la demande, à l'exception bien sûr du nom des parties.

Le coût total du programme se chiffre actuellement à 150,000 $. Les tribunaux ayant compétence en matière de divorce présentent environ 80,000 demandes de certificat de mise à jour. Aux termes des dispositions législatives envisagées, on exigerait le paiement de frais fixés à 10 $. Cette mesure permettrait de réaliser des recettes de l'ordre de 800,000 $, laissant un bénéfice d'environ 650,000 $, mais il faudrait plus de personnel pour percevoir les frais en question.

Les bénéficiaires se disent actuellement satisfaits du programme qui, rappelons-le, relève de la compétence du fédéral. Au cours des seize dernières années, peu d'erreurs ont été commises dans le fonctionnement du programme. Les quelques erreurs qui se sont glissées consistaient en des certificats inexacts, des renseignements erronés transmis à Statistique Canada, etc. Certains se plaignent de la lenteur du processus, mais celle-ci provient elle-même de la lenteur dont les tribunaux font preuve dans la transmission des renseignements au Bureau d'enregistrement des divorces.

ANALYSE

Toutes les personnes de l'extérieur de l'administration fédérale qui ont été interviewées au sujet du Bureau d'enregistrement des divorces ont dit qu'elles étaient satisfaites de celui-ci et qu'il n'y avait donc pas lieu de modifier le programme. Toutefois, lorsqu'on leur offrait le choix entre le programme actuel et un autre système qui permettrait de dispenser plus rapidement des services plus accessibles, les personnes interrogées optaient pour ce dernier.

Il convient en outre de faire observer que le statisticien en chef du Canada a rejeté l'idée d'intégrer le Bureau d'enregistrement à Statistique Canada.

Le programme dont il est ici question est par ailleurs relativement modeste, et la moitié des tâches qu'il a à effectuer sont confiées au secteur privé.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Maintenir le statu quo. L'avantage de cette option provient de ce que les bénéficiaires sont satisfaits du

programme. Celui-ci a toutefois pour inconvénient de ne pouvoir répondre rapidement à l'accroissement de la demande de services, ce qui accentuera le problème des retards. En outre, le processus de modernisation et de mise à jour en vue de profiter des progrès de la technique sera lent. Lorsque les modifications à la loi seront entrées en vigueur, le programme devrait réaliser un bénéfice annuel de 650,000 $. Par ailleurs, tous reconnaissent qu'à l'heure actuelle le programme est bien géré.

2. Ne confier au secteur privé que l'aspect services du Bureau d'enregistrement. La privatisation consisterait dans cette hypothèse à confier au secteur privé le soin de dispenser tous les services que le Bureau d'enregistrement des divorces fournit actuellement. Cela ne signifie pas pour autant que la responsabilité à l'égard du Bureau d'enregistrement des divorces serait abandonnée au profit du secteur privé.

Les avantages d'une telle privatisation seraient les suivants :

Diminution du temps de réponse, qui passerait de trois semaines à environ trois heures (les intéressés pourraient, dans certains cas, obtenir le certificat de mise à jour à partir de leur imprimante)

Réduction possible des années-personnes du ministère de la Justice, puisqu'il faudrait très peu de personnel pour contrôler le système, s'occuper des recettes, répondre aux questions du ministre de la Justice en matière de divorce, etc.

Incitation pour l'entrepreneur du secteur privé à accroître son efficience et son efficacité. De par sa nature, le système actuel ne favorise pas l'augmentation de la productivité.

Aucune nécessité de modifier le règlement.

L'inconvénient de cette option vient de ce que le Bureau d'enregistrement des divorces s'aventurerait ainsi sur une nouvelle voie, ce qui pourrait susciter une certaine appréhension tant chez les fonctionnaires que chez les bénéficiaires, surtout que le régime actuel soulève peu de critiques et que les nouvelles dispositions législatives permettront de récupérer les sommes qui y sont affectées.

AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE PÉNALE
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Veiller à ce que des services d'aide juridique soient offerts aux adultes et aux jeunes contrevenants admissibles, sur une base uniforme et à un coût raisonnable pour le Canada et les provinces.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de crédits
Loi sur les jeunes contrevenants, art. 11

DESCRIPTION

Les ententes fédérales-provinciales relatives à l'aide juridique dans les affaires criminelles sont en place depuis 1972-1973. Aux termes de ces ententes, l'"organisme provincial" est essentiellement tenu de fournir une aide juridique aux personnes qui en font la demande dans toutes les affaires criminelles graves, c'est-à-dire dans les cas d'acte criminel ou d'infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité où il y a risque d'emprisonnement ou de perte des moyens de subsistance pour l'accusé.

L'entente fédérale-provinciale s'applique notamment aux poursuites et appels à caractère pénal fondés sur la Loi sur l'extradition et la Loi sur les criminels fugitifs. Un organisme provincial peut refuser l'admissibilité à l'aide juridique en raison d'une récidive (pour une infraction semblable), du montant total d'aide juridique que l'intéressé a reçu de l'organisme provincial ou du fait que l'intéressé n'est pas ordinairement un résidant d'une province ou d'un territoire du Canada. Jusqu'à maintenant, seules quelques provinces ont établi des règles officielles en vertu de cette disposition de l'entente.

Jusqu'en 1984-1985, l'entente sur l'aide juridique aux adultes dans les affaires criminelles prévoyait la prestation de services d'aide juridique aux mineurs, en vertu de la Loi sur les jeunes délinquants, dans les cas où il y avait risque d'emprisonnement ou de perte des moyens de subsistance ou encore lorsqu'il "existait des circonstances spéciales justifiant la prestation de l'aide juridique". Afin de se conformer aux dispositions de l'article 11 de la

Loi sur les jeunes contrevenants, on a conclu une entente distincte (un an), entrée en vigueur le 1er avril 1984, avec toutes les provinces et les deux territoires afin d'assurer la prestation de l'aide juridique aux jeunes contrevenants.

Les ententes relatives à la prestation de l'aide juridique aux adultes dans les affaires criminelles, qui sont permanentes, sous réserve de résiliation par l'une ou l'autre partie sur envoi d'un préavis d'un an, prévoient la renégociation périodique des dispositions financières. La formule de partage des frais comprend deux éléments : un coefficient de base reflétant 50 % des frais nationaux partageables en 1982-1983, et un coefficient de croissance prévoyant une augmentation de la contribution fédérale égale à 50 % de l'augmentation des frais, jusqu'à concurrence du pourcentage de l'augmentation du PNB, moins 1 %. Ce plafond a été établi à la suite d'un consensus atteint lors de la Conférence des premiers ministres tenue en 1977, consensus selon lequel l'augmentation du coût des programmes sociaux devrait être maintenue à un taux légèrement inférieur au taux de croissance réelle de l'économie.

BÉNÉFICIAIRES

Les personnes défavorisées sur le plan économique, y compris les pauvres qui travaillent, les personnes accusées d'un acte criminel grave et les jeunes contrevenants âgés de 12 à 17 ans

DÉPENSES (milliers $)

	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
F & E	89.5	89.5	120	289	309
Contributions (Adultes)	28,900	30,000	45,800	54,000	42,300
Contributions (Jeunes contrevenants)			2,500	7,600	15,000
A.-P.	2.75	2.75	2.75	8	8

OBSERVATIONS

En raison des textes législatifs fédéraux (par exemple, les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés qui portent sur l'application régulière de la loi, l'art. 11 de la Loi sur les jeunes contrevenants, la prestation de l'aide juridique en matière pénale est maintenant considérée à toutes fins utiles comme un droit

pour les personnes défavorisées financièrement. Le coût de ce service, qui est assuré par les provinces, est passé de 11 millions de dollars, en 1973-1974, à un montant estimatif de 90 millions de dollars, en 1985-1986.

Les provinces sont mécontentes de la formule régissant le partage des frais de l'aide juridique en matière pénale. Selon la formule en vigueur (la contribution fédérale est assujettie à un plafond calculé suivant le pourcentage d'augmentation du PNB, moins 1 %), la contribution fédérale a diminué, se situant à environ 46 % du coût national de la prestation de l'aide juridique dans les affaires criminelles.

Les provinces souhaitent la mise en place, dans tous les secteurs de l'aide juridique, d'une formule prévoyant le partage égal des frais, sans aucun plafond. Elles estiment en effet que le fédéral devrait "partager le risque" que constitue la satisfaction des besoins en services d'aide juridique qui résultent de la protection obligatoire instituée par l'entente fédérale-provinciale. Quant au gouvernement fédéral, il cherche à conserver un certain contrôle sur ses dépenses, car il n'a aucun contrôle direct sur l'administration de l'aide juridique ou sur les méthodes de prestation de celle-ci.

Il devient de plus en plus évident que le coût unitaire de la prestation de l'aide juridique dans certains programmes qui reposent largement sur le recours aux avocats du secteur privé est très élevé (en l'occurrence, de deux à trois fois plus élevé) par rapport à celui de la plupart des programmes dont le fonctionnement est assuré par le secteur public.

Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), les frais de l'aide juridique fournie dans les affaires civiles font l'objet d'un partage, en tant qu'"article de besoin spécial" offert aux personnes dans le besoin en vertu des dispositions du régime qui portent sur "l'aide". Le RAPC est en fait devenu un moyen de faire absorber par le fédéral sur une base illimitée, le coût des programmes provinciaux d'aide juridique. Il en résulte des avantages financiers considérables pour les provinces participantes sans qu'il y ait pour autant augmentation notable des services. À l'heure actuelle, la contribution fédérale à la prestation de l'aide juridique en matière civile, dans le cadre du RAPC, s'élève à environ 22 millions de dollars.

Le fédéral n'a pas adopté une approche cohérente à l'égard du partage des frais de l'aide juridique. Ainsi, la contribution fédérale à la prestation des services d'aide juridique en matière pénale est assujettie à un plafond, alors que l'aide juridique en matière civile, dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, fait l'objet d'un partage égal des frais sur une base illimitée. De même, le partage des frais de la prestation de l'aide juridique aux jeunes contrevenants est soumis à un plafond (0.40 $ par habitant), mais les autres services offerts conformément à la Loi sur les jeunes contrevenants font l'objet d'un partage égal des frais, sans plafond.

Tout tend à démontrer que les pauvres qui travaillent ne bénéficient pas de services d'aide juridique adéquats (ou même ne bénéficient d'aucun service d'aide juridique dans certaines provinces). Certaines personnes qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté se voient en effet refuser l'aide juridique en raison des exigences financières de plus en plus strictes que les provinces imposent pour être admissible.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Étant donné l'accumulation des éléments démontrant que certains programmes d'aide juridique reposant largement sur le recours aux avocats du secteur privé ont des coûts unitaires élevés en comparaison de ceux des programmes dont le fonctionnement est assuré par le secteur public, le gouvernement fédéral devrait éviter d'augmenter sensiblement sa contribution aux provinces où il existe une telle situation, jusqu'à ce qu'il soit convaincu que ces différences de coûts ne sont pas le résultat de méthodes de gestion déficientes.

2. Dans ses négociations avec les provinces, le gouvernement fédéral devrait envisager d'exiger que le coût de la prestation de l'aide juridique par l'entremise du secteur privé ne dépasse pas celui de sa prestation par le secteur public. Les provinces demeureraient libres, comme elles le sont actuellement, de choisir la méthode de prestation d'aide juridique qui leur semble la plus appropriée. Les provinces qui choisissent une méthode sensiblement plus coûteuse que la moyenne devraient toutefois être tenues de démontrer pourquoi le fédéral

devrait accepter d'assumer sa part de ce dépassement de coûts.

3. Il conviendrait d'examiner la possibilité de lier la formule de partage des frais de prestation de l'aide juridique aux coûts unitaires de la prestation de ce service plutôt qu'aux dépenses par habitant. Une telle formule tiendrait compte davantage de la demande réelle dans chacune des provinces sur le plan des services d'aide juridique et permettrait aux deux paliers de gouvernement de comparer, sur une base permanente, la rentabilité des différents programmes et des différents modes de prestation.

4. Il y aurait également lieu d'envisager la possibilité de régler dans une seule et même entente tout ce qui concerne la participation fédérale à la prestation de l'aide juridique (aide juridique en matière pénale, aide juridique aux jeunes contrevenants et aide juridique en matière civile). L'entente pourrait être complétée par des lois fédérales et provinciales, comme le préconise l'Association du Barreau canadien, mais une consultation étroite avec les provinces serait nécessaire. Que des lois complémentaires soient adoptées ou non, cette mesure viserait à s'entendre avec les provinces sur les normes à respecter, sur le versement d'un financement stable afin de satisfaire aux objectifs à long terme et sur l'abandon du processus presque permanent de négociation entre le fédéral et les provinces en ce domaine depuis le début des années soixante-dix.

5. Il conviendrait aussi d'examiner la possibilité d'élaborer un programme d'aide juridique en matière civile qui remplacerait la formule actuelle de partage des frais fondée sur le Régime d'assistance publique du Canada. Un programme de remplacement pourrait prévoir, entre autres, la protection à assurer dans les domaines d'intérêt fédéraux (c'est-à-dire le divorce, le respect des décisions judiciaires relatives au versement d'une pension alimentaire, la nomination d'avocats par la cour en application des dispositions de la Charte, les tribunaux administratifs ou quasi judiciaires fédéraux, etc.).

6. Le fédéral et les provinces devraient en outre procéder à une étude visant à déterminer dans quelle mesure les personnes auxquelles est destinée l'aide

juridique (les pauvres, y compris les pauvres qui travaillent) ne peuvent en bénéficier étant donné la mise en place par les provinces d'exigences financières de plus en plus restrictives sur le plan de l'admissibilité. Une fois connue la mesure de ce problème, il conviendrait d'élaborer des propositions propres à assurer à cette catégorie de bénéficiaires l'accès voulu aux services d'aide juridique. Dans le cas des pauvres qui travaillent, il conviendrait de déterminer si une forme de services juridiques payés à l'avance et subventionnés par le gouvernement pourrait être adaptée à leurs besoins.

INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Verser une indemnité aux innocentes victimes d'actes criminels. Ce programme s'inscrit maintenant dans l'ensemble des mesures prises par les deux paliers de gouvernement afin d'améliorer la justice pour les victimes. Au nombre de ces mesures, mentionnons la modification du Code criminel et des règles de procédure, le développement des services d'aide aux victimes d'infraction pénale et la mise en place de solutions de rechange, fondées sur la collaboration de la collectivité, au processus traditionnel reposant sur le recours aux tribunaux criminels et à l'incarcération.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

En 1973, le gouvernement fédéral a convenu de partager les frais des programmes d'indemnisation créés et administrés par les provinces. À ce moment-là, cinq provinces avaient adopté des lois qui prévoyaient, en certaines circonstances, l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Six provinces ont conclu à cet égard avec le gouvernement fédéral des ententes de partage des frais qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1973. En 1985, des programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels existaient dans chacune des provinces et des territoires, à l'exception de l'Île-du-Prince-Edouard.

Au départ, le gouvernement fédéral devait, suivant la formule de partage des frais retenue, verser aux provinces la moindre des sommes suivantes: 0.05 $ par habitant dans la province ou 90 % des indemnités versées. Selon une nouvelle formule entrée en vigueur le 1er avril 1977, le gouvernement fédéral doit verser le plus élevé des montants suivants : 0.10 $ par habitant ou 50,000 $, sans toutefois dépasser 50 % des indemnités versées. Cependant, les provinces peuvent, s'il y va de leur intérêt, présenter une demande suivant l'ancienne formule.

La formule de partage des frais n'a pas été révisée depuis 1977, et la part du fédéral dans les sommes accordées à titre d'indemnisation a connu une baisse graduelle passant d'environ 33 % en 1977-1978 à 12.4 % en 1983-1984.

En 1981, un Groupe d'étude fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels a été chargé d'étudier en profondeur les besoins des victimes. En juin 1983, ce groupe d'étude a présenté son rapport, qui comporte 79 recommandations. Un groupe de travail fédéral-provincial a été chargé de contrôler la mise en oeuvre de ces recommandations et d'aider à déterminer le rôle que le fédéral et les provinces pourraient, chacun de leur côté, jouer à cet égard. Le groupe de travail a terminé le rapport qu'il doit présenter aux ministres et aux sous-ministres. Les questions touchant le rôle et les ressources seront tranchées par les deux paliers de gouvernement.

Dernièrement, les provinces ont demandé une révision provisoire de la formule de partage des frais prévue par les ententes sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels, proposant l'adoption immédiate d'une formule de partage à part égale devant entrer en vigueur le 1er avril 1986. À la lumière des travaux du groupe de travail fédéral-provincial, le ministère de la Justice estime que toute révision des ententes sur l'indemnisation des victimes devrait, en se plaçant dans une perspective plus large, tenir compte du rôle que le fédéral et les provinces jouent dans le domaine.

DÉPENSES ($)

Année	Montant total des indemnités versées	Contribution fédérale	Contribution provinciale	Population totale	Coût féd. en %	Coût féd. par hab.
75/76	4,412,067	1,020,515	3,391,552	21,859,000	23.1	.09
76/77	6,221,600	1,111,690	5,109,910	22,046,000	17.9	.09
77/78	6,560,156	2,115,864	4,444,292	22,336,000	32.2	.09
78/79	7,258,238	2,190,870	5,067,368	22,518,000	30.2	.10
79/80	9,201,070	2,178,510	7,022,560	22,702,000	23.7	.10
80/81	12,032,914	2,244,444	9,788,470	22,935,000	18.6	.10
81/82	14,523,993	2,329,723	12,194,270	24,219,000	16.0	.10
82/83	18,573,760	2,406,306	16,167,454	24,509,900	13.0	.09
83/84	19,710,725	2,440,992	17,269,733	24,889,900	12.4	.10
84/85	-	2,549,000	-	-	-	-
85/86	-	2,626,000	-	-	-	-

OBSERVATIONS

Au Canada, il y a essentiellement deux modèles d'indemnisation des victimes d'actes criminels :

a. Le modèle de "l'assurance" repose sur le fait que le crime est une réalité et que, dans notre système social actuel, des gens subiront inévitablement un préjudice découlant de la perpétration du crime. Or, selon cette thèse, la responsabilité de réparer les conséquences du crime devrait être partagée.

b. Le modèle "humanitaire" est quant à lui une forme d'aide reposant sur la compassion que suscite le sort des victimes innocentes qui souffrent par suite de la perpétration d'un acte criminel.

La plupart des gouvernements utilisent le modèle humanitaire. Au Manitoba et au Québec, on applique toutefois le modèle de l'assurance, les victimes recevant une indemnité qui est identique aux sommes qu'elles toucheraient de la commission des accidents du travail pour un accident survenu au travail.

La majorité des gens qui auraient eu droit à une indemnisation l'ignoraient.

Une sensibilisation accrue du public aurait pour effet de multiplier les demandes, ajoutant ainsi aux difficultés des commissions d'indemnisation qui déjà souffrent d'une insuffisance de ressources.

Le montant de l'indemnité dépend, dans certains cas, du montant des prestations d'aide sociale.

La plupart des provinces et territoires ont fixé aux indemnités un plafond qui n'a pas été rajusté en fonction de l'augmentation du coût de la vie.

Les Canadiens qui voyagent à l'étranger ne sont pas admissibles à une indemnisation pour préjudice subi à l'extérieur du territoire canadien.

L'auteur d'une demande d'indemnisation n'est pas tenu de résider au Canada.

La nature du préjudice ouvrant droit à indemnisation varie d'un endroit à l'autre. Ainsi, les pertes non pécuniaires ne donnent pas lieu partout à dédommagement.

L'auteur de la demande n'est pas toujours encouragé à assister à l'audience.

En règle générale, les "bons Samaritains" sont tenus d'avoir agi légalement pour être indemnisés.

En règle générale, les agents de police ont le droit de présenter une demande d'indemnisation.

Les victimes des conducteurs aux facultés affaiblies ne sont pas admissibles à une indemnisation sous le régime de l'entente fédérale-provinciale de partage des frais.

Dans bien des cas, le traitement de la demande exige beaucoup de temps.

Les victimes ne sont pas représentées par un avocat à toutes les audiences.

BÉNÉFICIAIRES

Les innocentes victimes d'actes criminels

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Réexaminer les motifs justifiant le maintien de la participation du fédéral à ce programme à la lumière du rapport du Groupe de travail fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels.

Il y aurait peut-être lieu de supprimer le programme et de réaffecter éventuellement les fonds destinés aux victimes à des mécanismes qui soient nettement axés sur les sphères de responsabilité fédérale. (La part du coût de ce programme qu'assume le fédéral est tombée à environ 12 %. La nature du programme - en l'occurrence un régime d'indemnisation quasi civil - amène à s'interroger sur l'opportunité du maintien de la participation du fédéral à son financement, surtout à la lumière de l'augmentation considérable des frais que pourraient entraîner des modifications à la formule du programme ou à son

administration.) Il faut s'attendre à ce que les provinces réagissent négativement à toute tentative du fédéral de se retirer du régime de partage des frais.

2. Suivant la thèse humanitaire en matière d'indemnisation, augmenter le pourcentage de la part fédérale, avec ou sans plafond. Toute décision d'augmenter la participation fédérale au financement devrait tenir compte des éléments suivants :

Élaboration d'une autre méthode de financement (par exemple, un régime de "suramende") afin de rendre le programme plus autonome sur le plan financier

Meilleure publicité du programme afin de mieux le faire connaître du public et d'en augmenter le taux d'utilisation.

Élimination des policiers de la classe des bénéficiaires admissibles à une indemnisation si les blessures ont été subies dans l'exercice des fonctions, dans les cas où ils peuvent obtenir par d'autres moyens des indemnités comparables.

Élargissement de l'éventail des préjudices pouvant donner lieu à une indemnisation (ex. inclure les dommages aux biens).

Adoption d'une approche plus uniforme permettant à la victime d'assister aux audiences de l'organisme d'indemnisation.

Modification de la liste des infractions pour lesquelles une indemnisation peut être versée.

Augmentation automatique des indemnités maximales autorisées par les divers programmes provinciaux.

Le montant des indemnités doit tenir compte des fluctuations du coût de la vie.

Uniformisation du délai à l'intérieur duquel les demandes d'indemnisation doivent être présentées. (À l'heure actuelle, ce délai varie d'un à trois ans, selon la province.)

Élargissement du droit pour les victimes d'être représentées par un avocat aux audiences d'indemnisation et incitation des victimes à assister à ces audiences.

Uniformisation, dans les programmes provinciaux, des indemnités accordées pour la douleur et la souffrance morale.

Raccourcissement du délai entre la présentation de la demande et le versement de l'indemnité.

Indemnisation des "bons Samaritains" qui ont agi de bonne foi.

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA

OBJECTIF

L'objectif de la Commission de réforme du droit du Canada (CRD) consiste à étudier et à revoir, de façon continuelle et systématique, les lois et autres textes législatifs qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, les moderniser et les réformer.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la Commission de réforme du droit du Canada, S.R.C. 1970 (1er supp.), c.23

DESCRIPTION

La Commission de réforme du droit soumet ses recommandations au Parlement par l'entremise du ministre de la Justice, dans le cadre d'un programme général de recherches approuvé en 1972. Depuis 1971, la Commission a réalisé plus de 160 documents d'étude, 34 documents de travail et 22 rapports au Parlement. Ce dernier a du reste adopté des mesures législatives allant dans le sens de tout ou partie des recommandations de dix de ces rapports.

La Commission estime que sa loi constitutive lui confère des attributions d'une étendue propre à lui permettre de

> "ne pas se limiter à la simple recherche juridique (et) de remonter aux sources philosophiques de notre système juridique, d'analyser les règles actuelles pour en déceler les lacunes, de recommander des changements innovateurs et audacieux et, enfin, de faire participer à la réforme du droit le public ainsi que les groupements intéressés."

C'est pourquoi, chaque année la Commission de réforme du droit du Canada rend compte de l'efficacité de son action dans des domaines autres que la mise en oeuvre par voie législative de ses recommandations. Ainsi, elle analyse notamment les effets de ses recherches sur la réforme du droit, la sensibilisation accrue du public qui résulte de la discussion de ses rapports et de ses documents

de travail, l'influence qu'elle a exercé sur les décisions judiciaires et les changements d'orientation qu'elle a suscité dans le domaine de l'administration de la justice.

À l'heure actuelle, les travaux de recherche entrepris par la CRD portent sur cinq domaines principaux : les règles de fond du droit pénal, la procédure pénale, la protection de la vie (santé et environnement), le droit administratif et les moyens de faciliter la compréhension des lois par l'utilisation d'une langue plus simple, la simplification des formulaires administratifs et autres mesures de même nature.

La CRD a été constituée en organisme autonome. On a jugé nécessaire de la rendre indépendante du gouvernement pour qu'elle puisse :

- obtenir des personnes et des organismes non gouvernementaux consultés à titre confidentiel une opinion sincère;
- s'assurer de la mise à jour de certains domaines du droit qui tendent à être négligés par le gouvernement en raison du peu de répercussions qu'ils ont sur le public;
- formuler des propositions de réforme du droit qui soient objectives, nuancées et exemptes de toute considération de politique partisane.

BÉNÉFICIAIRES

La population en général et les personnes qui oeuvrent dans le domaine de l'administration de la justice.

DÉPENSES (milliers $)

	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
Dépenses de fonctionnement					
Traitements	1,445	1,573	1,677	1,777	
F & E	2,600	3,173	3,317	3,205	
Immobilisations	28	31	14	67	
A.-P.	44	45	44	47	

OBSERVATIONS

Au cours de son examen, le Groupe d'étude a pris connaissance de deux rapports sur la CRD, l'un établi par le Bureau des services de vérification en 1982 et l'autre, plus récent, par le Vérificateur général. Dans ces deux rapports, il est reproché à la Commission de ne pas réviser ni mettre à jour régulièrement son programme de recherches, de ne pas avoir de pratiques de gestion des projets rigoureuses et de ne pas disposer d'un véritable système d'évaluation de l'efficacité. Même si le Groupe d'étude n'est pas en mesure de vérifier toutes les constatations contenues dans ces rapports, il semble y avoir lieu pour la Commission d'améliorer considérablement son efficacité quant au nombre de mesures législatives donnant suite à ses recommandations et quant à la production en temps opportun de ses rapports thématiques.

Vu la conception large qu'elle se fait de son mandat, la Commission a présenté des rapports qui, surtout pendant les dix premières années de son existence, visaient plus que ceux des commissions provinciales à influer sur l'opinion publique. En agissant ainsi, la Commission n'a pas toujours pu présenter ses recommandations en temps utile pour qu'elles se concrétisent dans des lois. En outre, elle a dû s'efforcer davantage de susciter l'adhésion de la population à ses recommandations, à la différence des commissions provinciales qui se limitent, après le dépôt de leur rapport, à clarifier leurs recommandations. Toutefois, la Commission souligne qu'une part très importante de son rôle consiste à sensibiliser la population aux questions juridiques, et à s'efforcer d'influencer l'orientation générale des décisions judiciaires et le comportement des personnes qui oeuvrent dans le domaine de l'administration de la justice.

Depuis 1972, la Commission n'a ni révisé son programme de recherches initial ni soumis de programme supplémentaire ou de second programme, malgré certaines modifications à ses travaux. La loi ne prévoit pas les intervalles auxquels le programme de la Commission devrait être mis à jour ou révisé. Au moins un président de la Commission a affirmé que la CRD n'est formellement tenue d'accorder la priorité aux projets de recherches que lui confie le ministre de la Justice qu'au moment où le programme officiel est soumis à celui-ci pour approbation ou examen conformément à l'alinéa 12(1)c) de la loi. Cette position est toutefois discutable, puisque le défaut par la Commission de réviser son programme de recherches en temps utile ne devrait pas avoir pour effet

de faire échec au pouvoir dont dispose le ministre de lui demander d'effectuer des recherches sur un sujet donné. Dans les faits, la coopération entre la CRD et le ministre de la Justice est généralement bonne.

L'usage n'est cependant pas pour le ministre de la Justice d'exiger directement de la CRD qu'elle se charge d'une étude particulière. La loi prévoit que la Commission doit inclure dans tout programme d'études qu'elle prépare "toute étude demandée par le Ministre, et à laquelle il estime souhaitable dans l'intérêt public que la Commission accorde une priorité spéciale". Le Ministre a présenté deux demandes de cette nature (Expropriation, Loi sur le dimanche), mais elles n'ont finalement pas eu de suite.

En 1980-1981, la CRD a consenti à participer à la révision accélérée du droit pénal conjointement avec le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général. Cette révision doit mener à la modernisation du Code criminel. Dans son rapport, le Vérificateur général critique la gestion de cette révision du droit pénal tant par la CRD que par le ministère de la Justice qui, souligne-t-il, "n'a aucun pouvoir pour forcer les autres membres de la révision à appliquer une décision du Comité exécutif ou un plan de travail quelconque".

En Ontario, 50 % environ du travail de la commission de réforme du droit de cette province porte sur des questions qui lui sont soumises par le procureur général. Au Manitoba, les questions émanant du procureur général ont représenté plus de de 50 % du travail effectué par la commission provinciale au cours de dernières années. Selon ces deux commissions, entre 75 % et 80 % de leurs recommandations sont mises en oeuvre dans des lois.

L'organisation de la commission de réforme du droit de l'Ontario semble donner d'excellents résultats. Cette commission est constituée d'un groupe relativement restreint d'employés à temps plein, qui s'occupe de définir le travail à accomplir et d'en surveiller l'exécution par divers entrepreneurs indépendants engagés à court terme en vue de la préparation des réunions de la commission. Le personnel permanent réalise quelques projets, habituellement dans les cas où le rapport est urgent et ne nécessite pas de longues recherches.

Même si le modèle ontarien reconnaît l'importance de maintenir un noyau d'employés permanents efficaces, il reste

que, selon ce modèle, la réforme du droit est une activité hautement privatisée du fait qu'elle repose essentiellement sur le recours à des entrepreneurs indépendants.

Beaucoup jugent utile qu'il existe un organisme chargé d'entreprendre des réformes à long terme ou des réformes plus fondamentales. En effet, les comités parlementaires et les directions de la politique et de la planification des ministères des procureurs généraux ne peuvent se charger de ce genre de réformes parce qu'ils doivent le plus souvent s'occuper de problèmes qui réclament une solution urgente. Les groupes de travail et les commissions royales d'enquête servent parfois à étudier les réformes juridiques envisagées à court ou à moyen terme qui présentent un grand intérêt pour la population. Il reste qu'on reconnaît généralement la nécessité de disposer d'une structure stable pour s'occuper du travail permanent de réforme du droit dans les domaines qui n'admettent pas de solutions plus simples et plus rentables.

À l'heure actuelle, la loi met l'accent sur le pouvoir de la Commission de réforme du droit d'entreprendre des recherches de sa propre initiative. Toutefois, le système gouvernemental ne se prête pas facilement à l'abandon de ses priorités au profit de celles d'un organisme indépendant. Le système actuel d'examen du budget de la CRD, de dépôt au Parlement par celle-ci de rapports annuels, et de révision de son programme de recherches à intervalles très éloignés ne permettent pas suffisamment au Parlement et au gouvernement d'influencer les priorités de la commission.

Au cours des dernières années, la Commission a, tout en conservant son indépendance, établi des liens plus étroits avec le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général. Elle s'est également efforcée de voir à ce que ses nouveaux projets de recherches soient d'actualité. En outre, les consultations auxquelles elle procède sont maintenant plus larges et plus poussées afin que ses recommandations finales aient des effets pratiques plus immédiats.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. N'apporter aucun changement à la Commission de réforme du droit du Canada, si ce n'est d'exiger que les recommandations du rapport du Vérificateur général

soient mises en oeuvre de façon adéquate et en temps utile. Par ailleurs, ce choix nécessiterait une vérification complémentaire ou une évaluation complète de l'efficacité, ou les deux.

2. Modifier la Loi sur la Commission de réforme du droit du Canada afin :

   - que la CRD soit tenue de revoir et de mettre à jour régulièrement son programme de recherches;

   - que la CRD doive présenter des rapports provisoires qui seront examinés par le ministère de la Justice et peut-être aussi par le le Comité permanent de la justice et des questions juridiques;

   - que des demandes de projets de recherche puissent être soumises par le ministre de la Justice à la CRD;

   - que le calendrier de travail corresponde davantage aux priorités du ministère et du gouvernement;

   - que le ministre de la Justice et le Comité permanent de la justice et des questions juridiques puissent faire des observations sur les travaux de recherche envisagés par la CRD avant qu'ils ne soient intégrés à un programme officiel de recherches;

   - que le ministre de la Justice doive faire connaître rapidement les suites qu'il entend donner aux recommandations de la CRD;

   - de restreindre le mandat de la Commission de manière à ce qu'elle s'intéresse davantage aux propositions de réforme qui peuvent être mises en oeuvre dans un délai raisonnable;

   - de prévoir que la CRD, après le dépôt de son rapport, doit se limiter à clarifier ses recommandations s'il y a lieu;

   - d'énoncer expressément que le ministre de la Justice peut à tout moment demander à la Commission d'examiner en priorité les projets qu'il lui soumet.

S'il apparaissait impossible de modifier la Loi sur la Commission de réforme du droit dans un bref délai, la Commission devrait être invitée à conclure un protocole d'entente avec le gouvernement sur les questions mentionnées

ci-dessus. Le Groupe d'étude doute toutefois qu'à long terme un protocole d'entente soit suffisant, et souligne qu'une modification de la loi en question permettrait de réorganiser la CRD. En revanche, un protocole d'entente est une solution qui peut être appliquée immédiatement et servir par la suite de base à la modification de la loi.

3. Réduire la taille de la CRD en ne conservant comme employés à long terme (ou entrepreneurs) qu'un noyau de généralistes chargés de surveiller étroitement un grand nombre de spécialistes auxquels seraient confiés des contrats à court terme et de chefs de projet. On pourrait ainsi s'assurer que des rapports bien faits sont soumis en temps utile. Cette solution garantirait de la souplesse et une privatisation maximale des travaux entrepris par la Commission, comme le recommande le Groupe d'étude chargé d'examiner les programmes de réglementation.

4. Intégrer les fonctions de la CRD à celles des services gouvernementaux chargés de l'élaboration des politiques et de la planification.

Il conviendrait d'examiner la possibilité de confier le travail de la CRD à une direction du ministère de la Justice. Celle-ci s'occuperait principalement des projets d'envergure ou des projets à long terme qui comportent l'examen en profondeur de certains domaines du droit. Il faudrait veiller à ce que cette direction soit tenue à l'écart des demandes de planification qui visent à répondre à des urgences et instituer des organismes consultatifs indépendants qui faciliteraient la concertation nécessaire pour mener à bien les activités de cette direction. Le Groupe d'étude tient toutefois à souligner qu'il semble largement admis qu'il faut disposer d'un organisme indépendant qui, comme la CRD, se charge des travaux ordinaires de réforme du droit ne pouvant pas de manière rentable être effectués par les groupes de travail et les commissions royales d'enquête.

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

OBJECTIF

Promouvoir un changement social propre à favoriser l'égalité des chances pour tous en luttant contre la discrimination. Pour s'acquitter de son mandat, la Commission instruit et traite les plaintes d'une manière impartiale, défend les principes des droits de la personne et encourage le respect et la compréhension de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, c. 33 modifiée par S.C. 1977-78, c. 22 et S.C. 1980-81-82-83, c. 111 et 143.

DESCRIPTION

Sont de la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) les lois qui s'appliquent aux secteurs de compétence fédérale, notamment aux ministères et aux organismes fédéraux, aux sociétés d'État, aux entreprises de transport interprovincial ou international, aux entreprises de télécommunications, aux banques, aux sociétés qui manipulent des produits radioactifs et aux pipelines interprovinciaux. Elle reste en étroite liaison avec les organismes provinciaux de même nature qui sont chargés de l'application des lois provinciales sur les droits de la personne.

La Loi canadienne sur les droits de la personne interdit toute discrimination fondée sur l'un ou l'autre des dix motifs suivants : la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience et l'état de personne graciée.

Les pouvoirs et les rôles de la Commission sont à la fois diversifiés et vastes : elle tranche des litiges, elle émet des directives, elle conseille le gouvernement en matière de politique (par exemple, au sujet des modifications à apporter à la loi), elle procède à des enquêtes et elle met sur pied des programmes d'éducation du public pour promouvoir et surveiller les questions de droits de la personne qui sont de son ressort.

Une fois qu'il est déterminé qu'une plainte est de sa compétence, la Commission a plusieurs choix. D'abord, une enquête est menée. Les conclusions lui sont soumises et elle peut alors prendre l'une des décisions suivantes : ne pas donner d'autre suite à la plainte, rejeter la plainte, nommer un conciliateur chargé d'en arriver à un règlement, approuver le règlement intervenu entre les parties ou constituer un tribunal. Selon certaines des dispositions de la loi cadre que le Parlement étudie à l'heure actuelle (projet de loi C-27), un comité indépendant de la Commission constituerait un tribunal dans les cas où cette dernière estime une telle mesure nécessaire.

La Commission canadienne des droits de la personne se compose d'un président et d'un vice-président qui sont membres à temps plein, et de trois à six autres commissaires à temps plein ou à temps partiel selon le cas. Outre son administration centrale, la Commission compte sept bureaux régionaux (Halifax, Montréal, région de la Capitale nationale, Toronto, Winnipeg, Edmonton et Vancouver). Les principaux éléments de l'organisation de la Commission sont : la direction des plaintes et de la mise en oeuvre, la direction des programmes d'action publique et la direction de la recherche et des politiques.

BÉNÉFICIAIRES

Pour ce qui concerne l'emploi, les bénéficiaires sont les membres du personnel des organismes fédéraux. Les employeurs tirent également avantage de ce programme puisqu'ils ont la possibilité de faire approuver par la Commission leurs pratiques d'emploi.

En matière de prestation de services, ce programme sert les intérêts de tous les Canadiens qui reçoivent des services des organismes fédéraux auxquels la loi considérée s'applique.

DÉPENSES (milliers $)

	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Dép. de fonctionnement						
Traitements	4,441	4,823	6,484	6,687	6,687	6,687
F&E (autres dépenses)	1,576	2,153	2,691	2,643	2,643	2,643
Recettes						
Subventions						
Immobilisations	105	390	32	14	14	14
A.-P.	127	138	156	159	159	159

OBSERVATIONS

C'est la troisième fois cette année que la Commission canadienne des droits de la personne fait l'objet d'une étude. Le Groupe d'étude sur la réglementation s'est intéressé à la Commission et a rédigé un rapport à son sujet pour le Groupe de travail. Le vérificateur général a déposé lui aussi un rapport sur la Commission le 24 octobre 1985.

Les observations formulées au Groupe d'étude sur le système judiciaire par les employeurs et ceux qui fournissent des services vont dans le même sens que celles reçues par le Groupe d'étude sur la réglementation. Les plaintes portent notamment sur :

- Le coût financier de la mise en oeuvre des recommandations de la Commission prévoyant le recours à certains programmes spéciaux et à certains plans ou arrangements pour corriger des situations qui désavantagent certaines personnes.

- La longueur excessive du temps qu'il faut à la Commission pour régler une plainte, étant donné le roulement de son personnel et l'absence des ressources nécessaires pour accomplir sa mission; certains ont suggéré de réunir l'enquête et la conciliation en une seule étape.

- Le fait que certains enquêteurs jouent aux redresseurs de torts plutôt que d'enquêter objectivement; beaucoup ont l'impression que l'enquêteur s'occupe en fait de préparer le dossier de la Commission en vue de la constitution d'un tribunal.

- Le fardeau financier que représente pour l'employeur l'obligation de prouver, lorsqu'une plainte est déposée devant la Commission, la fausseté des allégations au moyen de statistiques et d'études.

- Le peu de cas que la Commission fait dans ses documents des observations que les employeurs lui présentent à sa propre demande, notamment sur des questions de parité salariale pour un travail de valeur égale.

- Le pouvoir de la Commission de constituer un tribunal, ce qui, selon certains employeurs, peut entraîner la constitution de tribunaux partiaux favorables aux plaignants, quand la Commission est du côté de ceux-ci; le projet de loi C-27 corrigera cette situation.

- La publicité que donne la Commission au règlement des plaintes, faisant ainsi apparaître l'employeur comme coupable aux yeux du public; souvent, l'employeur considère que le règlement est dans l'intérêt des deux parties sans pour autant accepter sa culpabilité; la publicité entourant un règlement incite donc l'employeur à prendre le risque de se présenter devant un tribunal plutôt que d'être déclaré coupable sans même avoir été entendu.

Contrairement au Groupe d'étude sur la réglementation, nous avons constaté qu'au moins un important organisme employeur et fournisseur de services ne critiquait pas le fait que la Commission comparaisse comme partie devant les tribunaux pour représenter l'intérêt public, du fait que souvent celle-ci assure une assistance à un plaignant non représenté.

Voici quels sont les sujets de préoccupation des bénéficiaires :

- Les délais qu'entraîne l'enquête sur les plaintes rendent parfois préférable pour la personne d'engager elle-même l'action devant les tribunaux en vertu de la Charte, quand c'est possible, plutôt que de se plaindre à la Commission.

- Beaucoup préfèrent le système d'une Commission des droits de la personne dotée de ses propres tribunaux aux recours devant les tribunaux ordinaires, parce que ces derniers sont perçus comme étant plus formalistes, entraînant davantage de frais et, en règle générale, étant moins progressistes.

- La Commission ne se sert pas assez efficacement du pouvoir de prendre des directives prévu par le paragraphe 22(2), se privant ainsi d'un moyen de régler les problèmes beaucoup plus rapidement.

- La Loi canadienne sur les droits de la personne ne comprend pas de clause exclusive de compétence qui empêcherait les tribunaux de contrôler les décisions des tribunaux des droits de la personne.

Le Groupe d'étude sur le système judiciaire estime, comme le Groupe d'étude sur la réglementation, que le nom de la Commission peut prêter à confusion parce que celle-ci ne s'occupe essentiellement que de dix motifs de distinction illicite pour les organismes régis par le fédéral. Son appellation peut donc amener certaines personnes à croire que la Commission s'occupe de certaines questions relatives aux droits de la personne qui, en fait, ne sont pas de son ressort.

Le rôle de la Commission apparaît comme essentiel, et les personnes consultées sont généralement d'accord sur ce point. Comme l'a fait remarquer le Groupe d'étude sur la réglementation, l'abrogation de la Loi canadienne sur les droits de la personne créerait un vide qui permettrait aux organismes fédéraux d'échapper à toute réglementation dans ce domaine, puisqu'ils ne sont pas assujettis aux lois sur les droits de la personne adoptées par les provinces. D'une manière générale, nous estimons que la Commission accomplit assez bien sa mission compte tenu des ressources limitées dont elle dispose.

Les organismes fédéraux semblent ne pas s'entendre sur les règles que les employeurs doivent respecter. Par exemple, la Commission canadienne des transports ou le ministère du Travail peuvent prendre des règlements sur la sécurité ou sur d'autres questions auxquels les employeurs doivent se conformer. Or, en le faisant, ils s'exposent parfois à être déclarés coupables de discrimination envers certaines personnes par la Commission canadienne des droits de la personne.

La Commission a reçu 31,000 demandes de renseignements en 1984, dont 414 sont devenues des plaintes. En Colombie-Britannique, la commission provinciale a reçu 13,502 demandes de septembre 1984 à octobre 1985, dont 302 ont donné lieu à ouverture d'un dossier. Quant aux 22,001 demandes présentées à la commission québécoise, 412 ont eu des suites. La commission ontarienne a reçu pour sa part 51,779 demandes de renseignement en 1983-1984 et 1,599 d'entre elles ont eu des suites. La commission ontarienne emploie 39 enquêteurs pour régler environ 1,600 dossiers, alors que la Commission canadienne des droits de la personne compte environ 35 enquêteurs pour régler de 400 à 500 plaintes. Le Québec dispose pour sa part d'environ 19 personnes pour enquêter sur près de 300 nouveaux cas chaque année.

Comme il a été souligné ci-dessus et comme l'ont fait remarquer le vérificateur général, dans son rapport déposé le 24 octobre 1985, et le Groupe d'étude sur la réglementation, le traitement des plaintes accuse un retard considérable. Au 31 décembre 1984, la CCDP avait un arriéré de 682 plaintes. Le vérificateur général, dans son rapport, étudie ce problème en profondeur.

Il est possible que les retards viennent également de ce que l'enquête et la conciliation sont des étapes distinctes. En Ontario, ces deux étapes n'en forment qu'une. Il est à remarquer que la situation actuelle à la Commission peut entraîner un gaspillage d'énergies, puisque le coordonnateur doit être mis au courant de ce que l'enquêteur sait déjà. Ce processus est long et risque d'être source d'insatisfaction au sein du personnel, car l'enquêteur peut estimer qu'il ne devrait pas être mis à l'écart et le conciliateur peut quant à lui critiquer son enquête.

En plus des retards qu'entraîne l'enquête et la conciliation, le problème peut bien résider dans le grand nombre de niveaux où les questions de droits de la personne peuvent être examinées. Lorsqu'une plainte est reçue elle peut :

a. faire l'objet d'une enquête

b. faire l'objet d'une conciliation

c. être jugée par un tribunal composé d'une ou de deux personnes

d. faire l'objet d'un appel à un tribunal composé de trois personnes

e. donner lieu à une demande de contrôle à la Cour d'appel fédérale.

La Commission peut, à tout moment, constituer un tribunal d'une à trois personnes. Si elle choisit de constituer un tribunal de trois personnes, il ne peut y avoir d'autre recours devant un tribunal de la Commission.

Certains estiment que les questions de droits de la personne devraient être portées devant les tribunaux ordinaires plutôt que devant un tribunal de la Commission, ou encore qu'il faudrait prévoir un droit d'appel devant une cour supérieure au lieu du droit d'appel restreint prévu par l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

Il peut arriver que les travaux de recherche et de sensibilisation de la commission canadienne et ceux des commissions des droits de la personne des provinces se recoupent inutilement.

La population ignore en général qui, de la Commission canadienne des droits de la personne ou des commissions provinciales, devrait s'occuper d'une plainte donnée. En revanche, tous les organismes des droits de la personne savent clairement quels sont leurs domaines respectifs de compétence et veillent dans tous les cas à renvoyer les plaignants devant l'organisme approprié.

Le Groupe d'étude estime possible que, malgré l'adoption du projet de loi C-27, on ait encore l'impression qu'un tribunal des droits de la personne n'est pas objectif, puisque selon le paragraphe 22(2) de la loi applicable, la Commission peut, par des ordonnances, dans un cas ou une série de cas donnés, décider de préciser les limites et les modalités de l'application d'une disposition de la loi. Assez étrangement, le tribunal des droits de la personne est lié par une telle ordonnance de la Commission.

On craint que si la Commission est chargée de faire respecter par les employeurs le projet de loi C-62, le nouveau texte de loi sur l'équité en matière d'emploi, cela augmente ses besoins en personnel.

Dans l'ensemble, les observations reçues étaient favorables à la Commission et à ses activités. Les personnes consultées nous ont souvent affirmé que le personnel de la Commission était dévoué à la cause des droits de la personne et que la Commission faisait elle-même un assez bon travail vu ses ressources limitées.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Accélérer le traitement des plaintes :

   - La Commission canadienne des droits de la personne devrait avoir plus souvent recours aux ordonnances que lui permet d'adopter le paragraphe 22(2), mais celles-ci ne devraient pas lier les tribunaux qu'elle constitue.

   - La Commission devrait définir, par règlement ou par directive, les délais dans lesquels les enquêtes doivent être effectuées.

   - La Commission devrait examiner les processus de règlement rapide des affaires qui existent dans certaines provinces.

   - La Commission devrait étudier la possibilité de réunir les étapes de l'enquête et de la conciliation.

   - La Commission devrait constituer des tribunaux dans les meilleurs délais et ces tribunaux devraient dans toute la mesure du possible se composer de trois personnes.

2. Pour assurer l'indépendance des tribunaux des droits de la personne :

   - Le projet de loi C-27

   - Les ordonnances prises par la Commission ne devraient devraient pas lier les tribunaux des droits de la personne quant à l'interprétation de la loi, et la loi devrait être modifiée en conséquence.

La Commission canadienne des droits de la personne pourrait peut-être jouer un rôle de coordination auprès des autres Commissions des droits de la personne en ce qui concerne la recherche et la sensibilisation du public dans le domaine des droits de la personne. Ainsi chacun de ces organismes pourrait bénéficier du travail des autres. Les chevauchements pourraient également être évités. À l'heure actuelle, les représentants des commissions des droits de la personne se rencontrent une fois par année.

3. Examiner la possibilité de modifier le titre de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

La Commission canadienne des droits de la personne devrait tenir compte davantage des frais qu'entraîne pour les employeurs le respect des mesures qu'elle ordonne.

Il conviendrait d'entreprendre une autre étude pour vérifier s'il est préférable de confier aux tribunaux ordinaires les questions de droits de la personne, comme cela se fait en certains endroits, ou de conserver le présent système.

PROGRAMME DE VULGARISATION ET D'INFORMATION JURIDIQUES
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Le Programme de vulgarisation et d'information juridiques vise les trois objectifs suivants :

- Faciliter l'accès à la justice, particulièrement pour les personnes défavorisées, en permettant aux gens d'obtenir plus facilement dans leur région des renseignements simples sur le droit et le système juridique.

- Fournir à la population, en temps opportun, de l'information juridique concernant la réforme des lois fédérales dont l'application relève du ministre de la Justice et qui ont d'importantes conséquences pour le public.

- Favoriser la mise au point, par des recherches et des projets pilotes, de moyens de rendre la loi plus compréhensible pour la population.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le ministère de la Justice a été autorisé en mai 1984 à mettre sur pied un programme de vulgarisation et d'information juridiques visant les objectifs mentionnés ci-dessus.

En vue d'accroître l'accès des citoyens à la justice par l'amélioration des activités de vulgarisation et d'information juridiques (VIJ), le ministère a institué le fonds d'accès à l'information juridique. Celui-ci sert à :

- subventionner la mise sur pied d'organismes de VIJ dans les quatre provinces et les deux territoires où il n'en existait pas et ce, en vue de favoriser la création d'un réseau national de groupes de VIJ;

- financer des projets mis de l'avant par des associations de citoyens et des organismes de VIJ déjà en place afin de répondre aux besoins d'information

juridique des groupes défavorisés, tels que les handicapés, les femmes, les autochtones, les jeunes et les minorités visibles.

Le ministère de la Justice a engagé un avocat-rédacteur chargé de mettre au point des documents de vulgarisation sur la justice et les réformes du droit (par exemple, sur les agressions sexuelles et la réforme du droit du divorce). Cette personne dispose à cet égard d'un petit budget pour les publications ainsi que les contrats, et peut en outre compter sur l'assistance de la Direction des communications et des affaires publiques du ministère.

Enfin, le ministère a entrepris des recherches fondamentales en vue de trouver des moyens de rendre nos lois plus compréhensibles et de faire participer davantage la population à la réforme du droit. Il est par ailleurs envisagé d'organiser un atelier à caractère technique réunissant des experts (rédacteurs de lois, vulgarisateurs du droit, spécialistes de l'information juridique, etc.) qui examineraient l'ensemble de la situation, rechercheraient des façons de favoriser l'adoption de lois plus simples et de les rendre plus accessibles lorsqu'elles ont une grande incidence sur le public.

BÉNÉFICIAIRES

La population canadienne

DÉPENSES (milliers $)

85/86	86/87
1,105	1,255

OBSERVATIONS

Les bénéficiaires de l'aide financière de démarrage, soit quatres provinces et deux territoires, ont réagi positivement au programme. Des sommes prises à même les ressources locales sont en effet venues s'ajouter aux subventions fédérales. On songe d'ailleurs à instituer un mode de financement local qui prendrait la relève de l'aide fédérale après trois ans. Le Groupe d'étude estime qu'il est encore trop tôt pour mesurer l'incidence de cette partie du programme, mais il s'agira sans aucun doute d'une réussite si les provinces et les territoires en cause continuent d'offrir

un programme efficace de vulgarisation et d'information juridiques après la fin de l'aide financière du fédéral.

Il y a un risque considérable que le programme considéré fasse double emploi avec d'autres programmes, tant fédéraux que provinciaux, ou qu'il empiète sur ces derniers. Lors de la création du programme, les autorités du ministère de la Justice ont rencontré celles du ministère du Solliciteur général pour définir leurs priorités en la matière. Les intéressés ont par la suite entretenu des rapports réguliers. Il semble qu'elles aient réussi à délimiter leurs attributions respectives. Il se peut qu'il y ait chevauchement avec des programmes mis de l'avant par d'autres ministères ou organismes fédéraux, mais nous n'avons pour notre part relevé aucune situation de ce genre. Sur le plan des relations fédérales-provinciales, les questions soulevées par les programmes de VIJ sont abordées dans le cadre des discussions de certains comités déjà établis. Il importe, croyons-nous, de reconnaître que les programmes de VIJ ont des conséquences sur l'administration de la justice, domaine qui, rappelons-le, relève de la compétence des provinces.

En 1985-1986, une aide financière d'un montant total de 200,000 $ a été accordée à des groupes défavorisés. Les crédits disponibles n'ont cependant pas été suffisants pour répondre au grand nombre de demandes qui ont été présentées. Le nombre élevé des demandes est notamment attribuable à la diminution des autres sources de financement. Le ministère n'accorde qu'un soutien financier à court terme, soit habituellement pour une période de trois ans. Lorsque cela est possible, on tente, en outre, d'obtenir du financement ou une aide en nature de la part d'un troisième et même d'un quatrième intervenant.

Un service de recherches est chargé de mesurer l'efficacité des divers autres éléments du programme. Ce dernier n'est toutefois pas en place depuis suffisamment longtemps pour qu'on puisse procéder à l'heure actuelle à une analyse de son efficacité.

Le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne analysera l'efficacité du programme au cours de ses trois premières années de fonctionnement, afin de déterminer s'il y a lieu de le maintenir. Il est donc impossible pour l'instant de mesurer l'efficacité du programme en cause.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement opte pour le maintien de ce programme, mais qu'il soumette ultérieurement celui-ci à un contrôle, afin de vérifier s'il réussit à atteindre les objectifs qui lui ont été fixés et de s'assurer qu'il n'empiète pas sur d'autres programmes fédéraux ou provinciaux, ou encore qu'il ne fait pas double emploi avec eux.

PROCESSUS LÉGISLATIF

L'ÉLABORATION DES LOIS

DESCRIPTION DU PROCESSUS

L'élaboration des lois est au nombre des principales fonctions de l'État. Avec la définition des politiques et des programmes, la préparation du budget et l'administration, la rédaction des textes législatifs constitue l'une des tâches fondamentales d'un gouvernement.

Dans le contexte général de l'administration de l'État, le processus législatif doit être vu comme un tout, débutant par la formulation d'une proposition de politique nécessitant l'adoption de mesures législatives, passant par la rédaction du projet de loi ainsi que des règlements et des autres documents juridiques pertinents, de même que par l'adoption et la mise en vigueur de ces textes, pour aboutir à leur mise en oeuvre et, le cas échéant, à la révision du libellé de ces derniers de même qu'à l'examen des politiques qui les sous-tendent. Pour les fins de l'étude du Groupe de travail, l'élaboration des lois désigne la phase initiale de ce processus législatif.

Au sein du gouvernement, ce sont le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil privé qui oeuvrent le plus en ce domaine. Qu'il s'agisse de projets de loi, de règlements ou de décrets, les textes législatifs qu'ils préparent en vue de leur adoption par l'autorité compétente représentent le résultat le plus tangible de leur labeur. Toutefois, leurs activités ne se limitent aucunement à cela. En effet, ils fournissent également des avis quant au contenu du programme législatif du gouvernement. Ils ont en outre leur mot à dire, sur le plan des politiques et non de la politique partisane, dans les décisions du gouvernement concernant l'établissement du calendrier relatif à la présentation des projets de loi au Parlement. En fonction des décisions prises à cet égard, ils déterminent par ailleurs la priorité qu'il convient d'accorder à la rédaction des divers textes législatifs.

PERCEPTIONS, AVANTAGES ET PROBLÈMES

Les décisions dont il est question ici de même que les textes législatifs qui sont rédigés en conséquence de celles-ci relèvent à la fois du droit, de l'administration publique et de la politique. À cet égard, fonction publique et activité parlementaire se rejoignent pour former un

tout. Il ne semble toutefois pas y avoir à l'heure actuelle de schéma conceptuel qui montre clairement que les différentes étapes du processus législatif sont reliées entre elles plutôt que de constituer autant d'éléments isolés. Cela explique peut-être pourquoi bien peu de gens, tant au sein du gouvernement que de la société dans son ensemble, soient conscients de l'extrême importance du processus législatif. L'ensemble du processus n'étant pas connu, il s'ensuit que sa phase initiale, soit l'élaboration des textes, reçoit encore moins d'attention.

Il n'entre pas dans le cadre de la présente étude d'examiner les phases du processus législatif qui suivent l'élaboration, soit plus précisément l'adoption, la mise en oeuvre et la révision. Il convient cependant de souligner que la procédure d'adoption des lois était au nombre des sujets sur lesquels s'est récemment penché le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, qui était placé sous la présidence de M. James McGrath. Le moment est donc à tous égards opportun d'examiner l'aspect "élaboration" du processus législatif.

Les rédacteurs de loi ont, au cours des dernières décennies, grandement contribué à la qualité de la démocratie au Canada. À l'origine, chaque ministère était chargé de la rédaction des lois et des règlements. Plus récemment toutefois, deux organismes centraux ont été institués pour s'occuper de la rédaction de chacun de ces types de textes juridiques. Ces deux organismes emploient une même technique de rédaction, veillent rigoureusement à l'utilisation des deux langues officielles et ont mis au point des procédés avancés permettant de produire un grand nombre de textes législatifs. Le Canada peut donc prétendre à juste titre posséder un système hautement perfectionné de rédaction des lois.

En raison cependant du grand intérêt que suscitent d'autres aspects de l'administration publique, les structures administratives dans le domaine de la rédaction des lois ont été dépassées par les progrès du droit. Tant sur le plan de la gestion que sur celui des institutions, des problèmes sont apparus et sont demeurés sans solution. En bref, les services de rédaction des textes législatifs bénéficient d'un personnel, de ressources financières et d'équipements qui ne leur permettent de s'acquitter que d'une infime partie de leur charge de travail. Or, au cours des dernières années, la demande en la matière a été constamment élevée et rien ne permet de croire qu'elle diminuera.

De plus, sur le plan des institutions, l'absence de planification d'ensemble dans le domaine de la législation a amené à recourir très largement à des mesures "de circonstance". Divers aspects du processus législatif sont actuellement pris en charge par une multitude de services dans plusieurs ministères.

L'étude entreprise par le Groupe de travail offre une excellente occasion d'examiner de plus près l'organisation des services chargés de la rédaction des lois. Pour des raisons de commodité, les recommandations qui suivent ont été regroupées sous trois rubriques. Celles concernant la gestion du processus législatif devraient être mises en application le plus rapidement possible. On pourrait par ailleurs donner suite à court ou à moyen terme aux recommandations ayant trait à la formation et à l'information. Enfin, il convient d'effectuer d'autres études avant de mettre en oeuvre les dernières recommandations, soit celles portant sur les institutions. Il faudrait à cet égard entreprendre les études en cause dans un avenir rapproché, même s'il ne doit être donné suite à leurs conclusions qu'à moyen ou à long terme.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA GESTION

Généralités

Le besoin le plus pressant concerne l'augmentation du nombre de rédacteurs de lois et de règlements. Au cours des dernières années, en plus de l'accroissement normal de la charge de travail de ces fonctionnaires, plusieurs autres facteurs ont grandement contribué à augmenter leur tâche. D'abord, l'adoption de la Charte a nécessité la modification d'un grand nombre de lois. De plus, des changements majeurs ont été apportés dans divers secteurs de la législation, tels que le transport, l'énergie, la consommation et les corporations, la réforme des pensions ainsi que les institutions financières. On a en outre entrepris la révision des lois. Plus récemment enfin, le Parlement s'est doté d'un système de comités législatifs. Tous ces facteurs sont venus alourdir la charge des services de rédaction et l'on s'attend à ce que cette tendance se maintienne.

La situation est encore plus critique dans le domaine des règlements, où la charge de travail s'est accrue vertigineusement au cours de la dernière décennie malgré la déréglementation de plusieurs secteurs de l'économie. Le personnel de la Section de la législation, de la Direction

de droit fiscal, de la Commission de revision des lois et plus particulièrement du Bureau du Conseil privé ne s'est pas accru au même rythme que la somme de travail exigée de ces services. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est nécessaire d'augmenter immédiatement le nombre de rédacteurs dans chacun de ceux-ci.

Parallèlement, de l'avis du Groupe d'étude, il semble nécessaire d'instituer un système d'affectation des rédacteurs qui permettrait de mieux utiliser les ressources humaines. On pourrait à cette fin considérer l'ensemble des rédacteurs comme formant un seul et même groupe dans lequel les gestionnaires en charge des divers services pourraient puiser, selon les besoins, pour la rédaction de lois ou de règlements ou bien pour la révision de lois. Chacune de ces tâches exigeant en effet les mêmes connaissances, il paraît tout à fait possible de réunir ainsi les spécialistes en rédaction. Il semblerait en outre y avoir lieu de procéder par la même occasion au redéploiement de tous les services auxiliaires en matière de rédaction des lois et de révision des règlements.

Les rapports entre le ministère qui est à l'origine de la loi ou du règlement et les rédacteurs de ces textes sont vitaux, de sorte que diverses mesures pourraient être prises pour les faciliter. Les ministères en cause pourraient préciser aux rédacteurs la priorité qu'ils accordent à chaque texte, afin qu'il puisse autant être procédé à la rédaction des projets de lois à caractère purement juridique ou technique que de ceux ayant une connotation plus politique. Les décisions du Cabinet concernant l'ensemble du programme législatif devraient toutefois prévaloir sur cet ordre de priorité. De plus, pour ce qui concerne les instructions données aux rédacteurs relativement aux projets de loi à caractère très technique, les services juridiques du ministère concerné pourraient présenter leurs propositions dans des annexes qui prendraient la forme d'avant-projets de loi dont les rédacteurs pourraient s'inspirer. Enfin, tant en ce qui concerne la rédaction des lois que l'examen des règlements, il faudrait, de l'avis du Groupe d'étude, encourager les rédacteurs à travailler plus étroitement non seulement avec les avocats du ministère en cause, mais également avec le personnel chargé au sein de celui-ci de l'élaboration des politiques.

Par suite de l'accroissement et de la réunion des ressources humaines disponibles, il deviendrait possible d'apporter d'autres changements aux procédures existantes.

Ainsi, lorsqu'on s'apprête à soumettre de nouvelles mesures législatives au Parlement, on pourrait former des équipes de rédacteurs chargés de rédiger non seulement le projet de loi, mais également les règlements d'application de ce dernier. Selon le calendrier des Communes, une telle mesure permettrait même parfois aux parlementaires de prendre connaissance, à l'étape des discussions sur le projet de loi, d'une ébauche des règlements appelés à le compléter.

Il est indispensable de bien connaître le sujet sur lequel porte un texte de loi afin d'assurer la cohérence entre le libellé du projet de loi lui-même et celui des amendements à ce dernier. Il serait donc opportun de permettre aux rédacteurs de suivre leurs dossiers jusqu'à la fin du processus législatif. Ainsi, après la rédaction du texte en cause, leur rôle ne se limiterait pas à participer à la réunion du Comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire à l'occasion de laquelle la question est abordée. En effet, ils assisteraient également aux principales phases du débat en deuxième lecture. Mais ce qui revêt encore plus d'importance, c'est qu'ils continueraient d'assister le gouvernement tout au long de l'examen du projet de loi par les comités parlementaires.

En raison de la présence régulière au Parlement des rédacteurs de lois du gouvernement, il deviendrait utile de clarifier les attributions respectives de ces derniers et des légistes de la Chambre des communes et du Sénat. Du fait qu'il n'existe actuellement aucune répartition précise des tâches, celle-ci se fonde principalement sur des usages. Le Groupe d'étude souligne ici que l'article 93 du Règlement de la Chambre des communes, qui confie le soin de rédiger et d'imprimer les lois aux "légistes adjoints de la Chambre", ne correspond plus à la réalité et est d'avis qu'on devrait en envisager la révision.

Il est un élément essentiel au succès des mesures proposées ici de même qu'au bon fonctionnement du système d'élaboration des lois. Il s'agit de l'établissement par le gouvernement de priorités claires en matière législative et de la communication constante de celles-ci aux fonctionnaires. La définition des priorités est elle-même souvent fondée sur les conseils formulés par les fonctionnaires en matière de politiques. Il y a donc lieu de favoriser une collaboration plus étroite entre les fonctionnaires et les dirigeants politiques ainsi que d'instaurer à cet égard un meilleur climat de confiance. En ce qui concerne ce

processus de détermination des priorités, il ne peut être que bénéfique de continuer d'avoir recours au Comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire ainsi qu'à son secrétariat.

Questions concernant certains intervenants en particulier

Il convient ici de traiter plus particulièrement de la législation issue du budget. La rédaction de ce type de textes est particulièrement difficile, vu la complexité des lois fiscales canadiennes. Même en tenant compte de ce facteur, on constate toutefois que la période qui s'écoule entre la date de présentation du budget et celle du dépôt des mesures législatives nécessaires à sa mise en oeuvre s'est accrue au cours des dernières années. Afin de remédier à cette situation, le Groupe d'étude propose d'apporter deux modifications. Il faudrait d'abord permettre aux membres de la Direction de droit fiscal d'entreprendre la rédaction des dispositions en cause avant même le dépôt du budget. Mais plus important encore, dès que le ministre des Finances a présenté son budget aux Communes, la Direction de droit fiscal devrait être placée à la tête d'un comité spécial de rédacteurs qui serait formé à partir du groupe réunissant l'ensemble des spécialistes de la rédaction dont il a été fait mention précédemment. La rédaction des dispositions issues du budget aurait priorité sur celle de la plupart des autres projets de loi.

Il convient également de souligner le rôle de la Commission de revision des lois. La nécessité de permettre à cet organisme de publier dans les plus brefs délais une édition révisée des lois fédérales ne fait aucun doute. Le Groupe d'étude souligne qu'il serait très utile que cette édition soit disponible non seulement sous forme reliée, mais également sur feuilles mobiles. À cet égard, pour que cette dernière version ait force de loi, il faudrait modifier la Loi sur la revision des lois et la Loi sur la preuve au Canada. La commission s'occuperait non seulement de la révision des lois, mais également de la révision et de la codification des règlements ainsi que de la publication de ceux-ci sur feuilles mobiles.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA FORMATION ET L'INFORMATION

La rédaction des lois est un secteur du droit qui attire peu d'avocats. Il s'agit de plus d'une facette de l'administration publique que la plupart des spécialistes du

domaine ignorent. Son importance pour le bon fonctionnement de l'État est toutefois indéniable. Il ne pourrait donc être que profitable de prendre des mesures en vue de sensibiliser davantage les fonctionnaires à cette question. Le besoin le plus pressant à cet égard concerne la mise sur pied d'un programme de formation à l'intention des avocats du gouvernement. Bien que le Programme de rédaction des lois de l'Université d'Ottawa ait produit de nombreux spécialistes dans le domaine, ce cours est trop long pour la majorité des avocats du secteur public. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait instituer une série de cours de brève durée à l'intention de ces derniers. Ces cours viseraient à enseigner les principes fondamentaux en la matière, plutôt qu'à exposer en détail les techniques de rédaction. Il conviendrait en outre de dispenser des séminaires sur la façon de donner des instructions aux rédacteurs.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il existe également un besoin réel de créer des cours à caractère plus général destinés aux autres fonctionnaires qui participent au processus législatif, aux titulaires de postes d'exception au sein des cabinets de ministres ainsi qu'aux autres employés de l'État. Il serait sans doute préférable de confier le soin de dispenser ces cours à un organisme neutre sur le plan politique, comme l'Université d'Ottawa, le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur ou encore l'Institut de recherches politiques. Enfin, en plus de donner de tels cours, les fonctionnaires qui participent directement au processus législatif devraient également écrire sur le sujet.

Il ressort des travaux du Groupe d'étude que plusieurs gouvernements provinciaux s'inspirent de la législation fédérale pour rédiger leurs propres lois. Cependant, ces gouvernements ne sont pas suffisamment informés des mesures législatives mises de l'avant par le fédéral. En vue de remédier à cette situation, il faudrait que le premier conseiller législatif de chaque province et de chaque territoire reçoive systématiquement les projets de lois déposés aux Communes, les lois ayant reçu la sanction royale ou le Hansard.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES INSTITUTIONS

Prochaine étape

Les recommandations formulées ci-dessus concernant la gestion, la formation et l'information ne visent qu'à régler les problèmes actuels du système d'élaboration des lois. Dans le cours de l'examen que le Groupe d'étude a fait de la question, la nécessité d'une réforme à plus long terme est toutefois apparue. Dans cette perspective, on devrait examiner sérieusement s'il n'y aurait pas lieu d'entreprendre d'autres réformes sur le plan des institutions. Ces changements viseraient à moderniser, rationaliser et simplifier les structures existantes en matière d'élaboration des lois.

Au sein du processus législatif, la phase d'élaboration des lois relève principalement, sur le plan administratif, du ministre de la Justice, alors que l'étape de l'adoption de ces textes est placée sous la responsabilité du leader parlementaire du gouvernement. L'étude en profondeur du système qu'il est ici proposé d'effectuer servirait à déterminer s'il est logique au point de vue organisationnel de maintenir une telle division des tâches. De plus, suivant la coutume constitutionnelle, les textes législatifs sont rédigés à la demande du gouvernement, c'est-à-dire du Cabinet, et non pour un de ses membres en particulier. L'examen des structures existantes pourrait donc conduire à la conclusion qu'une réforme ne ferait que reconnaître au plan des institutions une réalité administrative. Cet examen devrait en outre permettre de vérifier si la répartition actuelle des attributions entre les ministres empêche la fonction législative de l'État de recevoir tout le crédit qu'elle mérite.

Le Groupe d'étude propose qu'une telle étude tienne compte de ces facteurs et examine s'il y a lieu de confier la responsabilité de toutes les phases du processus législatif à un seul ministre, par exemple au leader parlementaire du gouvernement. Une telle réforme réunirait sous une même autorité les divers groupes de fonctionnaires qui participent à la rédaction des lois. Un ministère de ce genre ne regrouperait toutefois pas seulement les avocats oeuvrant dans le domaine des lois et des règlements. Il serait en effet tout à fait approprié d'y intégrer le Bureau de la réforme de la réglementation, qui relève actuellement du Secrétariat du Conseil du Trésor. Doté d'un nouveau mandat, ce groupe pourrait devenir un Bureau d'analyse de la

législation, chargé d'étudier l'effet combiné des textes législatifs. Parmi les divers services du gouvernement, le nouveau ministère pourrait en outre être le mieux en mesure d'assumer la responsabilité du Programme de rédaction des lois de l'Université d'Ottawa. À l'aide de ces ressources, le ministre pourrait ainsi établir une planification stratégique pour l'ensemble du processus.

Une étude de la nature de celle envisagée montrerait que l'adoption d'une structure ministérielle unique pourrait permettre de préciser la responsabilité envers le Cabinet des fonctionnaires chargés de la législation. L'étude établirait par ailleurs que le ministère en cause pourrait permettre au ministre de la Justice d'éviter de se retrouver dans des situations où ses intérêts en matière de rédaction des lois se heurtent à ceux de ses collègues du Cabinet.

Option à long terme

Il conviendrait en outre d'examiner plus à fond dans l'étude considérée jusqu'à quel point il y aurait lieu de confier uniquement au leader parlementaire du gouvernement la responsabilité des différents aspects et des diverses phases du processus législatif. À long terme, il faudrait peut-être que le Canada institue un ministère entièrement intégré, relevant de l'exécutif, qui s'occuperait de toutes les questions relatives à un processus législatif lui aussi entièrement intégré. Ce régime s'inspirerait du rôle qu'assume le Conseil d'État français en matière administrative. Il convient à cet égard de noter que les fonctionnaires du Conseil d'État s'intéressent à la fois au fond et à la forme des lois ainsi que des règlements, en plus de donner leur avis sur leur opportunité au plan des politiques.

La création d'un tel ministère sur le modèle du Conseil d'État viendrait compléter une longue évolution historique des institutions chargées de la législation. Un ministère consacré exclusivement à la gestion du processus législatif pourrait, à la longue, en venir à jouer un rôle semblable à celui qu'assument les ministères chargés des autres aspects fondamentaux de l'administration publique. Le Bureau du Conseil privé a en effet un rôle central en ce qui a trait à la coordination des politiques, alors que le Secrétariat du Conseil du Trésor est au centre de tout ce qui concerne la gestion financière et l'administration.

EXAMEN DES PROGRAMMES

PROGRAMME DE RÉDACTION DES LOIS
(Ministère de la Justice)

OBJECTIF

La rédaction de lois, de règlements et d'autres textes législatifs est l'une des tâches fondamentales de l'État. En conséquence, le programme de rédaction des lois mis sur pied à l'Université d'Ottawa avec le soutien du ministère de la Justice a pour objectif premier de former des rédacteurs de lois au bénéfice de ce ministère.

DOCUMENTS HABILITANTS

Ce programme n'est établi en vertu d'aucune disposition législative. Il se fonde plutôt sur le mandat général du ministère de la Justice et découle des obligations que la Déclaration canadienne des droits, la Loi sur les textes réglementaires et la Loi sur la révision des lois mettent à la charge de ce dernier en matière de législation.

DESCRIPTION

Mis sur pied en 1970 en anglais seulement, le cours était alors considéré comme un moyen de pallier au manque chronique de rédacteurs de lois. Le programme de langue française a pour sa part été institué en 1980.

Dans chacun des deux programmes, les cours sont dispensés chaque année à un maximum de 8 à 10 étudiants dans le cadre du programme d'études de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. De ce nombre, quatre étudiants inscrits au programme de langue anglaise et quatre à celui de langue française reçoivent une bourse d'études du ministère de la Justice. Les autres étudiants touchent une aide financière versée par d'autres organismes ou gouvernements, ou bien suivent le cours à leurs propres frais.

Ce programme d'études supérieures s'adresse aux membres du barreau et aux diplômés d'une faculté de droit reconnue. Il vise à former des spécialistes en législation et est donc conçu de façon à ce que les étudiants y acquièrent des connaissances plus poussées en la matière que celles requises pour la rédaction de documents juridiques à caractère privé, tels que les contrats ou les testaments.

Le programme de langue anglaise comporte 370 heures de cours, de séminaires ainsi que d'exercices et de travaux pratiques portant sur la rédaction des lois, le processus législatif, l'interprétation des lois et la législation dans le contexte du fédéralisme canadien. Le programme de langue française est le même qu'en anglais, sauf qu'il comporte en plus un cours de 30 heures sur la syntaxe et la stylistique. L'étudiant qui réussit le cours obtient un diplôme en rédaction des lois. S'il rédige en plus une thèse de droit public sous la direction d'un membre de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, l'étudiant peut en outre se voir décerner une maîtrise en droit.

L'Université d'Ottawa établit le programme d'études, mais c'est le ministère de la Justice qui choisit le directeur aussi bien du programme de langue anglaise que de celui de langue française.

Cent vingt-deux étudiants ont reçu leur diplôme depuis la création du programme. De ce nombre, 47 sont actuellement au service du ministère de la Justice, d'un autre ministère fédéral ou du Parlement. Deux autres ont déjà été au service du ministère de la Justice. Vingt-sept d'entre eux travaillent pour le gouvernement d'une province ou d'un territoire, 23 oeuvrent à l'étranger et 4 sont aux études. On ne sait pas ce que sont devenus les 19 autres.

BÉNÉFICIAIRES

Ce sont les huit à dix étudiants inscrits chaque année à chacun des programmes qui en tirent le bénéfice le plus tangible.

Le gouvernement fédéral profite également beaucoup du programme de rédaction des lois du fait qu'il emploie la majeure partie des diplômés. À cet égard, le ministère de la Justice en est le principal bénéficiaire, d'anciens étudiants oeuvrant en effet au sein de la Direction de la planification des programmes législatifs, de la Direction de droit fiscal et des contentieux des ministères. D'autres diplômés travaillent à la Chambre des communes ou au Sénat, ou encore occupent divers autres postes reliés à l'activité législative, notamment dans le Groupe de travail de la Loi sur l'aéronautique.

Les provinces et les territoires bénéficient du programme, puisqu'un grand nombre de diplômés travaillent au sein de leurs services de rédaction des lois. De plus, les

provinces et les territoires profitent indirectement du programme en ce que leur gouvernement requiert parfois l'aide du fédéral en matière de rédaction des lois. C'est d'ailleurs actuellement le cas du Manitoba. Dans de telles circonstances, il est donc avantageux pour les deux paliers de gouvernement de pouvoir compter sur des diplômés dont les services peuvent ainsi être prêtés.

DÉPENSES

Les dépenses qu'occasionne le programme considéré proviennent principalement des huit à dix bourses accordées aux étudiants sélectionnés pour suivre le cours ainsi que des sommes versées pour leurs frais d'inscription et de scolarité. Le reste sert à couvrir le traitement d'un directeur-professeur et d'une secrétaire pour chacun des deux programmes.

Voici les chiffres pour l'année universitaire 1984-1985 :

Bourses	
8 x 10,250 $	82,000 $
Frais d'inscription et de scolarité	
8 x 1,500 $	12,000 $
Traitement des directeurs-professeurs	
2 x 25,540 $	51,080 $
Traitement des secrétaires	
2 x 19,260 $	38,520 $
TOTAL	183,600 $

Lorsque le ministère de la Justice envoie des employés suivre le cours, il continue de leur verser leur traitement et assume le paiement de leurs frais de scolarité, mais ne leur accorde pas de bourse. Ainsi, les coûts globaux de ce programme varient quelque peu d'une année à l'autre. L'administration du programme requiert environ un dixième d'année-personne.

OBSERVATIONS

Le besoin de rédacteurs de lois est constant et se maintiendra aussi longtemps qu'il existera des corps législatifs. On considère la rédaction de lois comme une branche hautement spécialisée du droit. Il s'agit en effet d'une technique difficile à maîtriser, qui requiert un apprentissage plus long que plusieurs autres spécialités du droit. Même si rien ne peut remplacer l'expérience, une

formation universitaire semblable à celle offerte par le programme en cause peut donner un précieux coup de pouce à un rédacteur qui débute de sa carrière. Dans une optique plus large, ce genre de cours permet aux organismes gouvernementaux chargés de la rédaction de textes législatifs de pouvoir puiser à même un groupe de personnes compétentes en la matière.

Le programme de rédaction des lois offert par l'Université d'Ottawa présente un autre avantage important pour les autorités fédérales. Il évite en effet aux gestionnaires et aux rédacteurs d'expérience d'avoir à consacrer un temps précieux pour dispenser une formation en cours d'emplois aux rédacteurs débutants, ce qui leur donne par conséquent davantage de temps pour s'occuper de tâches plus productives.

Le programme en cause est unique à plusieurs égards. Il s'agit à l'heure actuelle du seul programme universitaire complet dans le domaine. Les universités Laval et Dalhousie n'offrent à cet égard que des programmes partiels. Il convient en outre de signaler que le ministère de la Justice du Québec songe à se doter d'un programme interne de formation afin de répondre aux besoins particuliers qu'il éprouve en matière de rédaction des lois du fait que le système juridique québécois est fondé sur le droit civil. Même si ce programme était mis sur pied, il n'entrerait pas en conflit avec celui dont il est ici question. Les fonctionnaires et les autres étudiants québécois continueraient en effet à suivre le cours dispensé par l'Université d'Ottawa.

ANALYSE

Les autorités du ministère de la Justice jugent ce programme nécessaire et le considèrent un succès. Le programme répond en effet, pour un coût relativement peu élevé, à un besoin indiscutable. Le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne du ministère de la Justice l'a d'ailleurs qualifié d'"essentiel et très efficace".

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a en outre fait l'éloge de ce programme qui "fournit un moyen efficace d'enseigner au rédacteur les rudiments de sa profession". Son élimination créerait un vide qu'il faudrait combler, puisque le besoin de rédacteurs qualifiés subsisterait.

OPTIONS

Le besoin général qui existe pour le programme de rédaction des lois, le succès qu'il a connu comme moyen de formation des rédacteurs, de même que le coût relativement peu élevé qu'occasionnerait son maintien constituent en l'espèce les éléments déterminants à prendre en considération.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage que le ministère de la Justice continue de soutenir et de financer ce programme.

DROIT CIVIL/COMMON LAW - ÉCHANGES D'ÉTUDIANTS EN DROIT (Ministère de la Justice)

OBJECTIF

Les objectifs de ce programme sont :

- Faciliter la compréhension du système de droit civil aux étudiants de common law et celle du système de common law aux étudiants de droit civil

- Promouvoir le bilinguisme chez les avocats

- Promouvoir l'unité nationale et le multiculturalisme

Les autorités du ministère de la Justice indiquent que le premier des objectifs mentionnés ci-dessus prime tous les autres.

DOCUMENT HABILITANT

Ce programme, qui n'est pas expressément prévu par une loi, relève de la Section de l'administration des programmes et des projets du ministère de la Justice. Il repose sur la loi de crédits adoptée chaque année. Plus récemment, ce poste a été prévu au crédit n° 5 de la Loi de crédits n° 2 de 1985-1986.

DESCRIPTION

Depuis 1973, le ministère de la Justice parraine l'été un programme d'échange entre les facultés de droit civil et les facultés de common law. Ce programme permet à un certain nombre d'étudiants de common law, de deuxième ou de troisième année, de partout au pays de suivre pendant sept semaines, à l'Université de Sherbrooke, un cours en français sur les aspects fondamentaux du droit civil. Un nombre égal d'étudiants de droit civil assistent à des cours de common law en anglais à l'Université Dalhousie. À la fin de la période de sept semaines, les deux groupes participent à un programme de trois semaines en droit comparé qui, en 1985, s'est tenu à Sherbrooke. Avant 1985-1986, 68 étudiants ont participé chaque année au programme d'échange. En 1985-1986, ce nombre est passé à 48 en raison de la réduction générale des dépenses du ministère.

Les étudiants qui participent au programme doivent avoir une certaine connaissance de l'autre langue officielle. Les étudiants qui présentent une demande font l'objet d'un tri par leur université. Le dossier des candidats qui réussissent à franchir cette étape est examiné par un comité de sélection national composé de fonctionnaires du ministère de la Justice et de professeurs enseignant dans les écoles de droit participantes. La sélection repose d'abord et avant tout sur les résultats scolaires dans les programmes de droit. Pour être retenu, le candidat doit avoir terminé dans la moitié supérieure de sa classe. Chaque boursier reçoit 1,500 $. De plus, le programme assume les frais de déplacement, de logement, de nourriture et les frais accessoires, de même que le coût des activités socio-culturelles. Le coût total moyen par étudiant se monte à 5,000 $.

L'essentiel du soutien administratif est assuré par les deux universités, le programme fournissant les traitements des professeurs et des secrétaires concernés. Les subventions couvrent également les recueils de textes et autres documents nécessaires à l'enseignement. C'est le ministère de la Justice qui se charge du reste du soutien administratif et qui s'occupe de la coordination.

En 1981, une évaluation du programme menée pour le ministère de la Justice a conclu que le programme est bien administré, qu'il est efficace et qu'il reçoit l'appui des écoles de droit du Canada. On se demandait par contre si le programme constituait la meilleure façon de réaliser ses objectifs globaux.

Le rapport de 1983 sur le droit et la formation juridique, réalisé par le groupe consultatif sur la recherche et l'éducation en droit, louait les efforts du programme et du ministère pour atteindre les objectifs en cause. Il encourageait d'autres groupes à prendre des mesures analogues.

Le Bureau de l'évaluation des programmes et de la vérification interne du ministère a conclu, en 1983, que le programme n'était pas rentable, malgré que ses objectifs soient louables et que les frais de sa gestion soient peu élevés. L'évaluation concluait que le programme n'avait aucune valeur manifeste pour le ministère.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a pour sa part recommandé l'abolition du programme, sans préciser ce qui l'amenait à formuler une telle recommandation.

Le programme de bourses d'études Duff-Rinfret fournit des fonds aux avocats canadiens qui veulent poursuivre des études supérieures dans un domaine de la compétence du fédéral au niveau de la maîtrise. À l'heure actuelle, il n'existe aucun lien entre le programme de bourses d'études et le programme d'échange, même si le personnel du ministère a examiné la possibilité d'utiliser les thèses et les autres documents produits par les diplômés du programme Duff-Rinfret pour faciliter la compréhension des systèmes de droit civil et de common law chez les avocats.

Les programmes de langues et de multiculturalisme relèvent du Secrétariat d'État. Aucun des programmes de ce ministère ne semble faire double emploi avec le programme d'échange droit civil/common law.

Les doyens des facultés de droit canadiennes ont fait savoir à la Justice qu'ils seraient intéressés à instituer un programme de droit comparé common law/droit civil. À l'heure actuelle, il n'existe aucun programme de ce genre, quoique dans trois facultés de droit il est possible de combiner des études de common law et de droit civil afin d'obtenir un diplôme dans les deux disciplines. Cinq des 18 autres facultés de droit dispensent quelques cours de droit sur l'"autre système".

DÉPENSES (milliers $)

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Traitements	38.8	29.0	31.3	33.1	34.8
F & E (autres dépenses)	.5	.5	.5	.5	.5
Contributions	264.8	309.0	340.4	328.8	234.6
TOTAL	**303.6**	**338.0**	**372.2**	**362.4**	**269.9**
A.-P.	.6	.6	.6	.6	.6

La réduction des coûts de 30 % pour l'exercice 1985/1986 vient de la réduction de 68 à 48 du nombre d'étudiants admis à participer au programme. Cette diminution s'inscrit dans le plan de compression des dépenses du ministère.

Le soutien administratif du ministère de la Justice est assuré par un agent des programmes et des projets et une secrétaire. Environ 0.6 année-personne peut être attribuée au programme, c'est-à-dire 0.3 année-personne pour chacun de ses deux volets.

BÉNÉFICIAIRES

Ceux qui bénéficient directement du programme sont les 48 étudiants qui y participent chaque année. Depuis 1973, environ 680 étudiants ont participé au programme. Bien des personnes du domaine estiment que c'est l'ensemble de la profession juridique qui tire des avantages de ce programme :

- parce qu'il permet en général d'accroître la connaissance des deux systèmes juridiques parmi un plus grand nombre de membres de la profession

- parce qu'il permet à un plus grand nombre de juristes d'améliorer leur maîtrise des deux langues officielles et de connaître les deux cultures.

Les documents établis par les professeurs pour les cours de droit comparé sont également au nombre des résultats positifs de ce programme, vu la rareté de la documentation sur le sujet.

Par ailleurs, l'intérêt de ce programme pour le gouvernement du Canada et, au-delà de celui-ci, pour la population canadienne dans son ensemble, est moins évident. Il n'y a pas de statistiques sur la suite de la carrière des participants. Certains travaillent pour le gouvernement, mais un grand nombre d'entre eux occupent également des postes d'assistants auprès de juges ou enseignent le droit dans les universités.

OBSERVATIONS

Bien qu'il soit valable de chercher à augmenter la connaissance des deux systèmes juridiques chez les avocats en général, il faut tout de même se poser deux questions :

a. Y a-t-il lieu pour le fédéral d'affecter des ressources à la réalisation des objectifs du programme?

b. Dans l'affirmative, le programme constitue-t-il le moyen le plus efficace de réaliser ces objectifs?

Pour répondre à la première question, il est évident que si le fédéral ne consacrait pas de fonds au programme en cause, moins d'avocats connaîtraient suffisammment l'autre système juridique canadien. Il est difficile de chiffrer la valeur de cette connaissance, mais cette valeur n'en existe pas moins. Le commerce interprovincial et la liberté de circulation et d'établissement qui sont maintenant protégés par la Charte amènent une plus grande interaction entre les deux systèmes juridiques. Ainsi, la connaissance des deux systèmes facilite le règlement des aspects légaux du commerce ainsi que les relations de la société québécoise avec le reste du Canada. Cette connaissance est en outre conforme aux objectifs et aux responsabilités du gouvernement fédéral relativement à l'unité nationale de même qu'en matière de circulation et de commerce.

Le Groupe d'étude se demande toutefois dans quelle mesure le programme d'échange, sous sa forme actuelle, atteint ses objectifs. De plus il se demande, même si l'on reconnaît que sans l'aide fédérale le programme risque de disparaître, s'il revient bien au ministère de la Justice d'exercer une responsabilité administrative directe pour un programme dont la mise en oeuvre est assurée par les universités.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Le programme, tel qu'il se présente à l'heure actuelle, ne touche pas beaucoup de personnes et semble jouer un rôle qui n'entre pas dans le mandat du ministère de la Justice. Une solution serait, par conséquent, de le remplacer par un régime de transition menant à l'établissement de nouveaux centres de droit comparé. Non seulement cette solution limiterait le programme à l'enseignement de l'"autre" système, mais elle le rendrait accessible à un nombre beaucoup plus grand d'étudiants.

   Si l'on retenait cette option, il y aurait lieu :

   a. de conserver le programme actuel pour 1986 seulement; la planification de la prochaine

session est déjà avancée et l'abolition immédiate du programme serait néfaste;

b. d'établir pour l'année universitaire 1987-1988 un programme provisoire de professeurs invités en droit comparé;

c. pour le ministère, pendant cette période de transition, d'informer les facultés de droit admissibles de son intention d'augmenter le nombre des institutions qui offrent en permanence des programmes d'études en droit comparé; les facultés de droit pourraient de leur côté se servir des renseignements réunis au cours de la phase de transition au sujet de la demande de cours de droit comparé et de l'intérêt que suscitent ces cours;

d. pour les facultés de droit, à la lumière de ces renseignements et avec le consentement du ministère, de choisir une faculté de droit civil et une faculté de common law où ces nouveaux programmes seraient offerts en permanence.

Ainsi, chaque année universitaire, un professeur de common law irait enseigner dans une faculté de droit civil et un professeur de droit civil, dans une faculté de common law. Le ministère de la Justice fournirait 60,000 $ au maximum par professeur, somme qui inclurait le traitement et les frais de déménagement. Chaque professeur invité devrait dispenser au moins trois cours par session. Deux de ces cours seraient des cours de base sur son propre système juridique et le troisième serait un cours de droit comparé.

L'administration du nouveau programme serait pour l'essentiel confiée aux doyens des facultés de droit du Canada. Le ministère pourrait toutefois se garder le droit d'établir des normes et d'en surveiller le respect. Tout professeur d'une faculté de droit reconnue pourrait participer au programme. Toutefois, seules les facultés de droit qui n'ont pas de programme d'études qui portent sur les deux systèmes juridiques auraient le droit de recevoir des professeurs invités.

Au fur et à mesure que le programme s'implanterait dans chacune des deux facultés choisies, le financement du ministère pour les professeurs invités prendrait fin et

serait réinvesti dans chaque programme "établi". À partir de ce moment-là, l'efficacité du financement serait accrue, puisqu'il serait totalement consacré à l'enseignement et à la recherche, la nécessité d'assumer les frais de déménagement disparaissant.

2. Il serait également possible de supprimer purement et simplement le programme. Cette solution repose sur la prémisse que s'il existe une demande pour un plus grand nombre d'étudiants connaissant les deux systèmes juridiques, les universités répondront à cette demande même sans mesures d'incitation ou aide de la part du gouvernement.

BUREAU DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
(Secrétariat du Conseil du Trésor)

OBJECTIF

Le Bureau de la réforme de la réglementation relève de la Direction de la politique administrative du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ses activités, axées sur la protection des intérêts du secteur privé, visent en tout premier lieu à coordonner la réforme de la réglementation entreprise par le gouvernement et à réduire le fardeau réglementaire qui pèse sur l'économie canadienne. Parallèlement à cet objectif, le Bureau est chargé de sensibiliser le secteur public, notamment en lui inculquant le principe que la réglementation comporte des coûts pour la société.

AUTORITÉ

C'est la volonté du gouvernement d'améliorer d'une manière générale l'efficacité de son administration qui a conduit à regrouper des fonctionnaires chargés d'examiner les principes et les procédures de la réglementation. En 1979, l'intérêt soulevé par la réforme réglementaire et la déréglementation a amené le gouvernement à décider, par décret, d'étudier cet aspect du processus législatif.

DESCRIPTION

La Conférence des Premiers ministres sur l'économie, qui s'est tenue en février 1978, a amené le gouvernement du Canada à s'intéresser davantage aux effets du grand nombre de règlements pris par divers ministères et organismes sur l'économie nationale. Cela a entre autres donné lieu à l'institution, en octobre 1979, du Groupe de travail sur la réforme de la réglementation.

En octobre 1980, le Cabinet adoptait un programme de travail de dix-huit mois sur la réforme de la réglementation. Ce programme visait à améliorer l'administration publique par la réforme du processus de réglementation du fédéral et la réduction du fardeau réglementaire qui pèse sur l'économie. À la même époque, le gouvernement a créé le Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation (BCRR) au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor. En 1982, année où devait se terminer le programme initial, le premier ministre a reconduit le mandat de réforme de la réglementation par un échange de correspondance avec le

président du Conseil du Trésor. C'est à cette époque que le BCRR est devenu permanent et que son nom a été modifié pour celui de Bureau de la réforme de la réglementation (BRR).

Les toutes premières réalisations d'importance du BCRR ont été la préparation d'un projet de loi cadre visant à abroger des lois fédérales désuètes, la rédaction de modifications législatives en vue de réduire et de rationaliser les exigences de conservation des documents, et la mise au point de diverses mesures tendant à améliorer l'accès du secteur privé au processus de réglementation.

Une importante mesure adoptée par le BCRR, et maintenue par le BRR, est la préparation des états des projets de réglementation. Deux fois par année, des états des projets de réglementation sont annexés à la Gazette du Canada. On y réunit les avis de mesures de réglementation éventuelles des ministères et des organismes qui prennent le plus de règlements. Les états des projets de réglementation contiennent des renseignements sur les textes réglementaires que les ministères se proposent de formuler, l'analyse et l'examen des principes de la réglementation, le calendrier fixé pour l'évaluation des programmes de réglementation et des renseignements sur des mesures réglementaires ayant été adoptées.

Il est aussi du rôle du BRR d'aider les groupes d'intérêts à participer au processus de réglementation. Cela se compare dans le domaine de la réglementation au soutien apporté par le ministère de la Justice dans le cadre du Programme de contestation judiciaire, pour ce qui est des affaires relatives à la Charte. Nous ne savons pas quelles mesures le BRR a adoptées à cet égard.

L'une des principales activités du BRR est de travailler en collaboration avec les autorités chargées du programme d'Examen des incidences socio-économiques (EISE). Ce programme exige que les ministères analysent les plus importants projets de règlements fédéraux ou projets de modification de ces derniers dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité, pour déterminer quelles en sont les incidences socio-économiques. Les résultats de ces études doivent être publiés.

Les objectifs de la réforme réglementaire du gouvernement comprennent diverses autres politiques et pratiques qui visent à simplifier l'activité réglementaire et à en limiter les effets sur l'économie.

BÉNÉFICIAIRES

Bien que jusqu'à présent les résultats tangibles du travail du BRR soient peu nombreux, ses activités ont réellement aidé les industries réglementées. Plus spécialement, la publication d'états des projets de réglementation permet aux divers éléments du secteur privé de prendre connaissance très tôt des modifications qu'il est envisagé d'apporter aux règlements régissant leurs domaines d'activités respectifs.

Par contre il n'est guère certain que, par ses activités, le BRR ait réellement réussi, comme il le voulait, à sensibiliser les fonctionnaires fédéraux aux coûts économiques et aux répercussions sociales de leur activité réglementaire.

DÉPENSES (milliers $)

Le personnel du BRR, qui a été réuni pour constituer le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation, a procédé à une analyse du Bureau et a fourni les chiffres suivants :

	82/83	83/84	84/85	85/86
Traitements	189	277	408	520
F & E	155	210	187	157
TOTAL	**344**	**487**	**595**	**677**
A.-P.	5	7	10	10

OBSERVATIONS

Le programme du BRR doit être examiné à la fin de l'année 1985-1986. En l'absence d'une politique de réforme de la réglementation exigeant une coordination centrale, les membres du Bureau ont recommandé l'abandon du programme dans sa forme actuelle.

ANALYSE

Ces dernières années, la simplification de la réglementation et la déréglementation ont retenu de plus en plus l'attention. Toutefois, compte tenu de l'ampleur de l'activité en matière de réglementation, on ne peut envisager une abrogation en masse des règlements sans

provoquer le chaos dans le système juridique fédéral. Étant donné cette situation, il est indispensable de disposer d'un bureau qui exerce un certain contrôle sur l'activité dans ce domaine. Après avoir suscité un intérêt certain à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, la réforme de la réglementation ne retient plus, semble-t-il, l'attention du gouvernement. Le Groupe d'étude estime d'ailleurs que cela explique pourquoi le BRR n'a pas à l'heure actuelle de mandat précis, alors que cela constitue un élément essentiel à son bon fonctionnement.

Le BRR est un bon exemple d'organisme créé pour atteindre un but légitime mais dont le gouvernement se désintéresse par la suite tout en rendant l'organisme permanent. Pour régler cette situation, le Groupe d'étude croit qu'il faudrait confier aux fonctionnaires en cause de nouvelles attributions clairement définies et intégrer leur bureau au ministère qui lui permettra le mieux de s'acquitter des nouvelles fonctions qui lui seront attribuées dans le cadre de son nouveau mandat.

Les problèmes pressentis au moment de la création du groupe de travail subsistent toujours et continueront d'exiger une solution. C'est d'ailleurs pourquoi il faut confier à un bureau permanent la tâche de coordonner l'activité réglementaire.

Outre son mandat principal, qui consiste à simplifier le processus réglementaire et à alléger le fardeau qui pèse à cet égard sur l'industrie, le bureau reconstitué pourrait hériter de plusieurs autres responsabilités, comme la coordination de l'activité fédérale de réglementation avec celle des provinces et des territoires. Il importe également que le Bureau continue d'informer les fonctionnaires publics sur le processus de réglementation et de les sensibiliser aux répercussions de celui-ci sur le secteur privé.

OPTIONS

On peut envisager sérieusement quatre options : mettre fin au programme; charger les divers ministères et organismes de réglementation des activités dont le BRR s'acquitte à l'heure actuelle; maintenir le programme sous l'autorité du Conseil du Trésor tout en redéfinissant son mandat; ou faire passer le programme, tout en lui attribuant un mandat nouveau et plus complet, sous l'autorité d'un ministère qui conviendrait mieux à son rôle.

L'abandon du programme de réforme de la réglementation permettrait de réduire les dépenses du Conseil du Trésor de moins d'un million de dollars. En revanche, cela supprimerait la possibilité d'améliorer, du point de vue de la réglementation, les relations entre le secteur public et le secteur privé. Comme l'activité réglementaire ne cessera pas pour autant, cette option finirait par provoquer un chaos total et susciterait beaucoup de mécontentement parmi les secteurs de l'industrie assujettis à la réglementation.

Les procédés et les techniques de réglementation sont les mêmes dans tous les services gouvernementaux. Par conséquent, l'attribution aux divers ministères des fonctions du BRR se traduirait par un manque de coordination et par des doubles emplois.

Le maintien du Bureau, avec cependant un mandat revu, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est une option qui n'est acceptable que pour une courte période. Les autorités actuelles du Bureau reconnaissent que le SCT est chargé avant tout de la gestion des dépenses. Or, il est clair qu'un bureau chargé des questions touchant l'accroissement de l'efficacité d'un processus gouvernemental bien précis relève d'un autre organisme. Quoi qu'il en soit, on s'entend pour dire que même si le Bureau continue de faire partie du SCT, une redéfinition de son mandat s'impose.

Lors de la redéfinition du mandat de ce groupe, il ne faudrait pas oublier que les règlements ne peuvent être pris isolément, mais qu'ils sont indissociables de la loi qui habilite un organisme à les adopter. Le travail d'analyse du groupe devrait donc être axé à la fois et de préférence sur les lois et sur leurs règlements d'application. Par conséquent, la fonction la plus appropriée d'un nouveau BRR serait celle d'un Bureau d'analyse de la législation.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de redéfinir le mandat du Bureau et de faire passer celui-ci sous l'autorité d'un ministère ou organisme dont la mission est plus en accord avec ce mandat.

À cet égard, le Groupe d'étude suggère de tenir compte des éléments exposés ci-après. Le BRR entretient les relations de travail les plus étroites avec la Section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, qui est chargée de l'examen juridique et grammatical des textes

réglementaires dont le BRR analyse les effets. Par conséquent, il y aurait tout lieu que ces deux groupes travaillent de concert. Il conviendrait en outre de chercher à établir un lien plus étroit avec le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes. Si, comme le propose l'exposé thématique sur l'élaboration des lois, une étude plus approfondie conclut à la nécessité de confier la responsabilité de l'ensemble du processus législatif à une nouvelle structure ministérielle placée sous la direction du président du Conseil privé, le Bureau de la réforme de la réglementation pourrait donc être transformé en Bureau de l'analyse de la législation et faire partie intégrante de ce nouveau ministère.

ENREGISTREMENT DES ARMES À FEU
(Gendarmerie royale du Canada)

OBJECTIF

Les objectifs des mesures législatives qui ont établi le régime actuel de contrôle des armes à feu ont été ainsi définis :

- réprimer l'usage irréfléchi des armes à feu
- infliger des sanctions pour l'usage d'armes à feu à des fins criminelles
- favoriser et garantir la possession et l'usage sécuritaires des armes à feu.

Il faut d'ailleurs signaler que le programme d'enregistrement des armes à feu que nous analyserons ici n'est que l'un des éléments du programme global de contrôle des armes à feu mis en place par les autorités fédérales.

DOCUMENT HABILITANT

Partie II.1 du Code criminel, et plus spécialement l'article 106.6

DESCRIPTION

L'enregistrement des armes à feu fait partie du Service de l'identité judiciaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). À ce titre, il constitue l'un des éléments essentiels des activités de police du fédéral.

La GRC tient, depuis 1951, un registre centralisé des armes à feu. En 1968, les armes à feu ont été divisées en deux catégories qui existent encore aujourd'hui. Les autres éléments du système de contrôle des armes à feu ont été établis en vertu de modifications du Code criminel qui sont entrées en vigueur en 1970 et en 1979.

Quiconque désire acheter une arme à feu doit obtenir des autorités locales une autorisation d'acquisition d'armes à feu. La personne qui souhaite se procurer une arme tombant dans la catégorie des armes à autorisation restreinte doit en outre présenter aux autorités locales une demande de certificat d'enregistrement. Toutefois, seule la

GRC est habilitée à délivrer un tel certificat. Divers autres actes relatifs aux armes à autorisation restreinte exigent également un permis. En outre, celui qui veut exercer quelque activité commerciale reliée aux armes ou aux armes à feu à autorisation restreinte doit lui aussi obtenir à cette fin un permis.

À ces articles du Code criminel s'ajoutent diverses dispositions relatives au port, au maniement ou à l'usage illégaux d'armes à feu, des pouvoirs accrus de fouille et de saisie pour la police et des dispositions plus larges quant à la détermination des peines et aux ordonnances judiciaires connexes.

Le programme se fonde sur un système de collaboration intergouvernementale. Dans les provinces ou les territoires, des policiers ou d'autres fonctionnaires remplissent les fonctions de chef provincial ou territorial des préposés aux armes à feu. À ce titre, ils assurent l'application des dispositions du Code et transmettent tous les documents prévus à la GRC. Conformément à l'article 106.3 du Code criminel, il existe entre le gouvernement fédéral et chaque province et territoire un protocole d'entente régissant l'administration du programme de contrôle des armes à feu. Ces ententes sont signées par le solliciteur général au nom du gouvernement fédéral et sont mises en application par la GRC.

Le rôle du fédéral consiste avant tout à s'acquitter de deux tâches par l'intermédiaire de la GRC. En premier lieu, grâce au registre qu'elle tient conformément à l'article 106.6, la GRC fait fonction de coordonnateur national et de centre de documentation en ce qui concerne les opérations individuelles et commerciales relatives aux armes à feu. En second lieu, elle est au Canada la seule autorité habilitée à délivrer des certificats d'enregistrement pour les armes à autorisation restreinte. Parmi les autres tâches de la GRC, citons l'établissement de formules normalisées pour les formalités qu'exige la loi, la publication d'un manuel canadien sur les armes à feu et la rédaction d'un rapport annuel pour le Parlement.

Outre les tâches attribuées à la GRC par la loi, le ministère du Solliciteur général a institué, au sein de sa Direction des politiques, un Centre des politiques sur les armes à feu.

Les chefs des préposés aux armes à feu, ainsi que les représentants de plusieurs groupes de pression, forment un Comité consultatif national des armes à feu dont le rôle est de recommander les changements qui s'imposent afin d'améliorer le programme des armes à feu du gouvernement fédéral.

Aux termes de l'article 106.9 du Code criminel, le solliciteur général doit déposer chaque année devant le Parlement un rapport portant sur l'administration des renseignements contenus dans le registre.

BÉNÉFICIAIRES

Les corps policiers sont les principaux bénéficiaires du programme d'enregistrement des armes à feu. Situé à Ottawa, le registre est une banque de données à laquelle ces corps policiers ont accès, et les renseignements qu'il contient sont utiles au déroulement des enquêtes policières.

Vu dans la perspective plus large du contrôle des armes à feu, le programme d'enregistrement contribue au maintien de l'ordre public. Le contrôle bureaucratique des armes à feu exerce souvent un effet dissuasif sur les acheteurs potentiels. En tout état de cause, il figure parmi les éléments qui ont contribué à réduire l'utilisation des armes à feu à des fins criminelles. Si le nombre des infractions commises par d'autres moyens est probablement plus élevé qu'auparavant, il reste qu'on peut supposer que l'enregistrement et le contrôle des armes à feu ont contribué à réduire le nombre global d'infractions.

La principale source de revenus est le droit de 10 $ fixé par la loi pour l'obtention d'une autorisation d'acquisition d'armes à feu. En vertu du règlement, les permis d'exploitation d'entreprise sont également assujettis à des frais. Tous ces frais sont perçus et conservés par les provinces. Par ailleurs, les principales dépenses qu'elles doivent supporter sont les frais administratifs du programme.

Les dépenses du fédéral sont surtout imputables aux sommes qu'il verse pour combler la différence entre les frais réellement perçus et le coût attribué par les ententes fédérales-provinciales à toute demande de permis.

La GRC et le Conseil du Trésor utilisant des méthodes de comptabilité différentes, il est difficile de déterminer

exactement ce que l'enregistrement des armes à feu coûte au gouvernement fédéral. Le tableau suivant est aussi complet que possible.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84 Chiffres réels	84/85 Chiffres réels	85/86 Chiffres estimatifs
Déficit fédéral	2,180	2,786	2,473
Préposés à l'enregistrement des armes à feu de l'AC de la GRC	585	610	640
Centre des politiques sur les armes à feu (Solliciteur général)	-	180	187
A.-P.			30

Les autorités fédérales doivent absorber d'autres dépenses de peu d'importance attribuables à la vérification des comptes des provinces par le ministère des Approvisionnements et Services, à l'impression d'une documentation uniforme sur les armes à feu et à l'entreposage des permis.

À l'administration centrale de la GRC, 30 personnes s'occupent à l'heure actuelle de l'enregistrement des armes à feu. De ce nombre, cinq sont des policiers et les autres sont des fonctionnaires civils.

Par ailleurs, au Secrétariat du ministère du Solliciteur général, 2,3 années-personnes sont, estime-t-on, consacrées à l'exécution de tâches liées aux politiques sur les armes à feu.

OBSERVATIONS

Le système d'enregistrement des armes à feu de la GRC semble bien administré. L'accent est mis sur la rentabilité et sur la rapidité du service. On procède actuellement à l'informatisation des données conservées.

Les pertes du fédéral imputables aux sommes versées aux provinces et aux territoires représentent le problème le plus urgent que soulève le programme de contrôle des armes à feu. L'ensemble des activités de contrôle des armes à feu résulte de la volonté d'une partie seulement de la population d'acquérir des armes à feu. Or, la plus grande part du fardeau financier qui en découle est absorbée par le budget de la GRC, qui provient des sommes perçues au titre de l'impôt général. Par conséquent, l'assujettissement de ce programme à une structure de recouvrement des frais semblerait plus équitable.

L'une des principales questions à examiner est celle de l'effet de la loi sur le plan social. Il est difficile d'établir en la matière des relations de cause à effet, mais cette démarche serait nécessaire pour analyser en profondeur l'effet du programme.

Une question encore plus difficile à trancher est celle de la limite de l'effet de la loi. Il y a eu diminution du nombre des crimes commis au moyen d'armes à feu enregistrées. Toutefois, les statistiques ne permettent pas de déterminer le nombre des infractions commises au moyen d'armes à feu non enregistrées, et plus spécialement d'armes de poing. Il est reconnu qu'il existe un marché noir où l'on peut se procurer des armes à feu non enregistrées pour commettre des crimes de violence. Le Groupe d'étude est par conséquent d'avis qu'il y a lieu d'incorporer dans la loi des dispositions plus sévères à cet égard.

Compte tenu du coût relativement peu élevé de l'enregistrement des armes à feu pour le gouvernement fédéral, du fonctionnement assez harmonieux de l'ensemble du programme, ainsi que des avantages actuels et à long terme qu'il présente sur le plan de la paix sociale, ce programme est très valable. Le Groupe d'étude estime que le système de contôle des armes à feu en vigueur correspond au niveau minimal de contrôle auquel on doit assujetir la liberté d'utiliser des armes à feu dans la société canadienne. C'est également le niveau qui est susceptible d'être considéré comme le plus acceptable au plan politique et au plan administratif.

Même si l'on décidait de ne pas instituer pour le moment des mesures de contrôle plus sévères, il faudrait néanmoins régler plusieurs questions bien précises. La première question à régler est celle de la rédaction actuelle des dispositions du Code criminel. La partie II.1

de ce texte contient en effet plusieurs lacunes qui sont exploitées par des personnes expérimentées en armes à feu. Cette situation est d'ailleurs rendue possible par l'interprétation stricte donnée au Code par les tribunaux. La plus importante de ces lacunes est la définition d'"arme prohibée", à l'article 82. L'un des effets de cette définition est que les armes à feu fabriquées pour pouvoir "tirer rapidement plusieurs balles", mais qui, au moment de la saisie, ne peuvent pas tirer de la sorte du seul fait que leur mécanisme a été légèrement modifié pour les en empêcher temporairement échappent à la loi.

À l'heure actuelle, le système des permis d'exploiter une entreprise, prévu au Code, ne vise que le commerce au détail. Cette question mérite d'être réexaminée afin de voir s'il n'y a pas lieu d'y assujettir également les grossistes. Par ailleurs, il convient d'établir ce qui constitue une entreprise. De nombreux particuliers se livrent à des activités qui, dans quelque autre domaine que ce soit, en feraient des exploitants d'entreprise. Il y aurait peut-être lieu de déterminer à partir de quel nombre d'opérations sur des armes à feu faites dans le but de réaliser un profit une personne est considérée, aux yeux de la loi, comme un exploitant d'entreprise.

Parmi les autres modifications qui pourraient être apportées dans le cadre d'une révision du Code, signalons la possibilité de révoquer pour motif valable des autorisations d'acquisition d'armes à feu. Les dispositions du Code qui traitent du port d'armes par des gardes de services de sécurité privés devraient en outre faire l'objet d'un réexamen en regard du fait que des autorisations et des permis sont ainsi accordés à des sociétés mais utilisés par des individus.

De même, les aspects financiers de l'enregistrement des armes à feu demandent un examen approfondi. Sous le régime actuel, le Trésor fédéral subit chaque année une perte au titre du fonctionnement de ce programme. Or, rien ne paraît justifier que l'ensemble des contribuables subventionne un service dont ne bénéficie qu'un groupe limité de personnes, soit les acheteurs et les utilisateurs d'armes à feu. La solution du recouvrement des frais mérite par conséquent d'être envisagée sérieusement.

Le moyen le plus simple d'appliquer cette solution serait d'augmenter les frais de délivrance des permis. D'autres moyens seraient d'augmenter les droits

d'importation sur les armes à feu ou d'imposer des frais pour la délivrance de permis de port d'armes ou pour le transfert de propriété des armes à feu.

Un autre domaine à examiner est celui de l'importation des armes à feu, surtout des armes de guerre. Les données montrent que les contrôles exercés sur l'importation des armes à feu au Canada sont insuffisants. Le Groupe d'étude est d'avis que cette situation est surtout attribuable aux lacunes de la législation douanière, qui permet d'autoriser l'entrée au pays d'armes qui ne sont pas identifiées et étiquetées comme il se doit. En outre, il n'existe pas de collaboration très étroite entre les divers corps policiers et le service des douanes. Les agents des douanes ne semblent pas avoir les compétences nécessaires pour bien appliquer les dispositions de la loi qui portent sur le contrôle des importations.

Le ministère du Solliciteur général cherche pour sa part à faire approuver par le Cabinet ses projets de modification des politiques et des textes législatifs. La Commission de réforme du droit du Canada examine également cette question dans le cadre de son étude du droit pénal.

OPTIONS

Voici les diverses options envisageables quant à l'avenir du programme d'enregistrement des armes à feu :

1. N'assujettir à aucune condition ou restriction le droit de posséder des armes à feu

2. Conserver le système actuel d'autorisations et de permis

3. Élargir la catégorie des armes à autorisation restreinte

4. Interdire aux particuliers la possession d'armes à feu

Bien qu'on ne décèle aucune préférence à cet égard dans l'administration, il semble bien que l'opinion publique soit partagée entre les solutions extrêmes et que les politiciens favorisent le maintien du statu quo.

À la lumière de ce qui précède, il semble que la meilleure solution soit de conserver les éléments de base du système actuel, tout en réexaminant plusieurs des aspects de celui-ci dont il a été question ci-dessus.

En ce qui a trait à l'administration du programme, les options sont les suivantes :

1. Maintien du système en vigueur, dont la GRC assure le fonctionnement à partir des renseignements fournis par les services de police locaux et régionaux

2. Fédéralisation complète

3. Provincialisation complète

4. Privatisation

La structure actuelle repose sur la participation du fédéral, des provinces, des territoires ainsi que d'une multitude de services de police. En ce qu'elle obligerait à accroître le personnel, la fédéralisation entraînerait des frais supplémentaires. La provincialisation ne manquerait pas d'entraîner pour sa part un manque d'uniformité dans l'application de la loi, ce qui en réduirait l'efficacité. Il se pourrait en outre que les provinces exigent d'être indemnisées pour les obligations nouvelles qu'une telle mesure mettrait à leur charge. Quant à la privatisation, elle enlèverait des mains de l'État le pouvoir de veiller à l'application de dispositions de fond du droit pénal .

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. conserver à la fois le régime d'enregistrement des armes à feu et les autres éléments du programme de contrôle des armes à feu

b. fixer comme but le recouvrement complet des frais et atteindre ce but par une ou plusieurs des meilleures méthodes disponibles

c. examiner les effets des mesures législatives sur le contrôle des armes à feu et déterminer comment elles peuvent être appliquées avec plus d'efficacité

d. réviser les articles en cause du Code criminel afin d'en éliminer les problèmes de rédaction et de les rendre plus efficaces

e. améliorer la coordination des efforts des organismes fédéraux chargés de cette question.

COMMISSAIRE À L'INFORMATION

OBJECTIF

L'accès à l'information est un principe reconnu par voie législative depuis 1983. Il a pour objet d'élargir les lois actuelles du Canada afin d'accorder un droit d'accès aux renseignements contenus dans les documents de l'administration. L'adoption de cette loi en cause avait pour objet de mettre en vigueur la nouvelle politique voulant que les renseignements de l'administration soient mis à la disposition du public, que les exceptions nécessaires à ce droit soient restreintes et précises et que les décisions relatives à la communication de ces renseignements soient succeptibles d'examen par un organe extérieur au gouvernement. Cette loi visait non pas à remplacer, mais à compléter les mécanismes en place.

La principale fonction du Commissariat à l'information est de faire enquête sur les plaintes formulées par les personnes qui se prétendent lésées dans les droits que leur accordent les dispositions de cette nouvelle loi. Le Commissaire à l'information est en outre habilité à prendre lui-même l'initiative d'une plainte s'il s'estime fondé à croire qu'une enquête devrait être menée sur une question relative à l'accès à des documents en vertu de la loi. Qui plus est, dans certaines circonstances précisées dans la loi, le Commissaire à l'information peut demander à la Cour fédérale de réviser un refus de communication d'un document.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'accès à l'information

DESCRIPTION

Suivant le principe fondamental posé par la Loi sur l'accès à l'information, tout citoyen ou résident permanent du Canada a droit d'accès aux documents des institutions gouvernementales répertoriées et peut se les faire communiquer sur demande. Cette loi abroge les règles antérieures de la common law sur la question de l'accessibilité. Elle vise également à faire échec à l'habitude qu'ont les fonctionnaires de garder secrets leurs documents. La loi énonce par ailleurs une série d'exceptions obligatoires et une série d'exceptions discrétionnaires à la règle susmentionnée.

Le responsable d'une institution gouvernementale est tenu de refuser la communication, entre autres, de renseignements obtenus à titre confidentiel d'un État étranger, d'un gouvernement provincial ou d'une administration locale, de renseignements personnels, de certains secrets industriels, de renseignements financiers de tiers ou de renseignements dont la communication est interdite en vertu d'une autre loi fédérale. Par ailleurs, le responsable d'une institution fédérale a non pas l'obligation mais la possibilité de refuser la communication de renseignements qui portent, entre autres, sur les relations fédérales-provinciales, la conduite des affaires internationales ou la défense du Canada, le déroulement d'enquêtes licites ou l'application de la loi, certains secrets industriels, financiers ou scientifiques ou les recommandations élaborées par ou pour une institution gouvernementale ou un ministre de la Couronne. Outre ces exceptions, la loi exclut expréssement de son champ d'application une catégorie entière de documents : ceux qui sont considérés comme des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

La demande d'accès à des renseignements est présentée au ministère qui, de l'avis de l'auteur de la demande, possède le document voulu. Le Commissariat à l'information intervient lorsqu'il reçoit une plainte d'un individu qui prétend que la communication totale ou partielle des documents demandés lui a été refusée. Le Commissariat peut également intervenir dans des situations donnant lieu à divers autres motifs de plainte par les intéressés. À ce stade du processus, l'intervention du Commissaire à l'information prend la forme d'une enquête. Pour les fins de celle-ci, le Commissaire jouit d'un large éventail de pouvoirs quasi judiciaires.

Aux termes de la loi, le Commissaire à l'information peut lui-même prendre l'initiative d'une plainte. Une telle plainte peut donner lieu à une enquête du même ordre qui se déroule dans les mêmes conditions que si une autre personne en avait demandé la tenue.

À l'issue de son enquête, le Commissaire détermine si, d'après la loi, la plainte est fondée ou non. Ses conclusions à cet égard doivent être exposées dans un rapport contenant les constatations et les recommandations appropriées et, dans certains cas, exigeant qu'on l'informe des mesures qui seront prises pour donner suite à ses

recommandations. Le Commissariat peut également aider les parties concernées à régler à l'amiable la question considérée.

Si, malgré tout cela, la question n'est pas réglée à la satisfaction de l'intéressé, celui-ci peut présenter à la Division de première instance de la Cour fédérale une demande de contrôle de la décision rendue au niveau ministériel. Si l'intéressé y consent, cette demande peut être soumise à la Cour fédérale par le Commissaire à l'information. Le droit d'interjeter d'autres appels est prévu dans la Loi sur la Cour fédérale et dans la Loi sur la Cour suprême du Canada.

Du 1er juillet 1983, date à laquelle la Loi sur l'accès à l'information est entrée en vigueur, au 30 septembre 1985, 3,681 demandes de consultation ont été présentées. Environ 10 % de ces demandes ont donné lieu à une plainte nécessitant enquête. Les organismes les plus souvent visés par les demandes de consultation sont la Défense nationale, Emploi et Immigration, Santé et Bien-être social, les Affaires extérieures ainsi que le Solliciteur général, la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité. Environ un tiers des demandes ont été présentées par des journalistes, un autre tiers par des représentants du monde des affaires et le dernier tiers, par diverses autres personnes. Il importe de signaler qu'au fur et à mesure que le régime juridique établi par la loi devient mieux connu, les demandes de consultation augmentent en complexité.

BÉNÉFICIAIRES

De par sa formulation, la loi en cause vise à faire de tous les citoyens ou résidents du Canada les bénéficiaires du droit qu'elle prévoit. Le nombre de bénéficiaires réels est, bien sûr, beaucoup plus restreint : il s'agit uniquement des personnes qui ont utilisé les mécanismes créés par la loi. D'après le Commissaire, si la population ne profite pas au maximum des avantages prévus par la loi considérée, c'est qu'elle en ignore, dans une très large mesure, l'existence.

DÉPENSES

Le Commissariat à l'information est, de par son organisation et son administration, lié au Commissariat à la protection de la vie privée. Par conséquent, le tableau

figurant ci-dessous montre les dépenses faites par l'un et l'autre services, ainsi que les années-personnes qui y sont affectées. Le même tableau est donc reproduit dans l'analyse portant sur l'autre Commissariat. Les chiffres ci-dessous sont tirés de la partie III du budget des dépenses de 1985-1986. Il importe de noter que 1984 et 1984-1985 représentent respectivement la première année civile complète et la première année financière au cours desquelles ces Commissariats étaient en existence.

Budget principal des dépenses 85/86
(millions $)

	A.-P. autorisées	Fonctionnement	Immobilisations	Total	Budget principal 84/85
Commissaire à l'information	13	.9	-	.9	.8
Commissaire à la protection de la vie privée	19	1.3	-	1.3	1.2
Administration	21	1.0	25	1.0	.9
TOTAL	**53**	**3.2**	**25**	**3.2**	**2.9**

OBSERVATIONS

La caractéristique essentielle du Commissariat à l'information est son autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif. Le Commissaire est nommé par le gouverneur en conseil, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Le mandat du Commissaire est de sept ans et est renouvelable. En qualité de mandataire du Parlement, le Commissaire ne rend compte de son action qu'au Sénat et qu'à la Chambre des communes, par l'intermédiaire de leurs présidents. Sa révocation ne peut intervenir que sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes au gouverneur en conseil.

Aux termes de la loi, le Commissaire doit présenter un rapport annuel au Parlement et peut, à toute époque de l'année, y présenter un rapport spécial sur toute question relevant de ses pouvoirs et fonctions. Outre ces rapports, l'application de la loi considérée doit faire l'objet d'un examen permanent de la part d'un comité de la Chambre et du

Sénat désigné à cette fin. Il convient surtout de signaler que, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, ce comité parlementaire doit procéder à un examen en profondeur des dispositions de celle-ci ainsi que des conséquences de son application. Cet examen doit donner lieu à la présentation au Parlement d'un rapport où seront consignées les recommandations du comité quant aux modifications qui seraient souhaitables. La période de trois ans au cours de laquelle doit débuter l'étude parlementaire expire le 1er juillet 1986.

Un programme distinct du Secrétariat du Conseil du Trésor, celui des "Publications sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels", a trait à la réalisation et à la diffusion des publications nécessaires à la mise en oeuvre du régime légal d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. L'établissement du "Registre d'accès" et du "Répertoire des renseignements personnels", deux publications annuelles énonçant les renseignements dont dispose le gouvernement, constituent les réalisations les plus importantes de ce programme. Ce dernier a d'ailleurs donné lieu à l'établissement d'un profil distinct.

Étant donné l'indépendance du Commissaire à l'information vis-à-vis du pouvoir exécutif et compte tenu de l'étude parlementaire qui interviendra bientôt en conformité avec l'article 75 de la Loi sur l'accès à l'information, le Groupe d'étude s'est borné, au cours de l'élaboration de son rapport provisoire, à effectuer une analyse sommaire du Commissariat à l'information. Il n'a toutefois pas examiné ce programme plus en détail.

COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

OBJECTIF

La protection de la vie privée est un principe qui confère aux individus le droit d'accès aux renseignements personnels les concernant détenus par le gouvernement fédéral. Ce principe a été incorporé dans le système juridique canadien en 1978, au moyen de ce qui constituait alors la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne. En 1983, la loi a été modernisée à cet égard grâce à l'adoption de la Loi sur la protection des renseignements personnels et à l'abrogation des dispositions antérieures. La loi actuelle est le pendant juridique et logique de la Loi sur l'accès à l'information, qui est entrée en vigueur au même moment. Le nouveau texte législatif a pour objet d'élargir les lois actuelles du Canada qui protègent la vie privée des individus, relativement aux renseignements personnels que détiennent sur leur compte les institutions gouvernementales. À l'instar des dispositions législatives qui l'ont précédée, cette loi continue d'assurer aux individus le droit d'accès à ces renseignements. En outre, la Loi sur la protection des renseignements personnels énonce une série de principes d'équité en matière d'information auxquels le gouvernement doit se conformer.

Le Commissariat à la protection de la vie privée est l'organisme chargé de l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels. La principale fonction du Commissaire à la protection de la vie privée est de faire enquête sur les plaintes formulées par des individus qui se prétendent lésés dans les droits que leur accorde la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Commissaire à la protection de la vie privée peut lui-même porter plainte en vertu de la Loi s'il existe des motifs raisonnables de le faire. Qui plus est, dans certaines circonstances précisées dans la loi, le Commissaire à la protection de la vie privée peut demander à la Cour fédérale de réviser un refus de communication de renseignements personnels.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la protection des renseignements personnels

DESCRIPTION

Suivant le principe fondamental posé par la Loi sur la protection des renseignements personnels, tout citoyen ou résident permanent du Canada a le droit de se faire communiquer sur demande les renseignements personnels le concernant qui se trouvent dans les fichiers de renseignements personnels des institutions gouvernementales répertoriées. La loi énonce également une série d'exceptions obligatoires ou discrétionnaires à la règle susmentionnée. Cette loi se substitue, en les élargissant, aux mesures de protection de la vie privée que prévoyait auparavant la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Le responsable d'une institution fédérale a l'obligation de refuser la communication des renseignements personnels qui ont été obtenus à titre confidentiel d'un État étranger, d'une organisation internationale, du gouvernement d'une province ou d'une administration locale, ou qui ont été obtenus ou rassemblés par la Gendarmerie royale du Canada, dans l'exercice de fonctions de police pour le compte d'un autre palier du gouvernement. Par ailleurs, le responsable d'une institution fédérale a non pas l'obligation mais la possibilité de refuser la communication des renseignements personnels demandés qui portent, entre autres, sur les relations fédérales-provinciales, la conduite des affaires internationales ou la défense du Canada, les enquêtes licites ou l'application de la loi, les enquêtes de sécurité, ou encore des renseignements dont la divulgation risquerait de nuire à la sécurité des individus. Outre ces exceptions, la loi en cause exclut expressément de son champ d'application une catégorie entière de documents : ceux qui sont considérés comme des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

La demande d'accès à des renseignements personnels est présentée au ministère qui, de l'avis de l'auteur de la demande, possède les renseignements voulus. Le Commissariat à la protection de la vie privée intervient lorsqu'il reçoit une plainte d'un individu qui prétend que la communication de renseignements personnels lui a été refusée ou que les renseignements le concernant et détenus par une institution fédérale ont été utilisés ou communiqués d'une manière incompatible avec la loi. Le Commissariat peut également intervenir dans divers autres cas de plaintes. À ce stade, l'intervention du Commissaire à la protection de la vie

privée prend la forme d'une enquête. Pour les fins de celle-ci, le Commissaire jouit d'un large éventail de pouvoirs quasi judiciaires.

Aux termes de la loi, le Commissaire à la protection de la vie privée peut également porter plainte de son propre chef. Une telle plainte donne lieu à une enquête du même ordre qui se déroule dans les mêmes conditions que si une autre personne en avait demandé la tenue. Mais qu'il y ait plainte ou non, le Commissaire est toujours autorisé à faire enquête sur les fichiers de renseignements personnels.

À l'issue de son enquête, le Commissaire détermine si la plainte est fondée ou non en droit. Ses conclusions à cet égard doivent être exposées dans un rapport contenant les constatations et les recommandations appropriées et, dans certains cas, exigeant qu'on l'informe des mesures qui seront prises pour donner suite à ses recommandations. Le Commissariat peut également aider les parties concernées à régler à l'amiable la question considérée.

Si, malgré tout cela, la question n'est pas réglée à la satisfaction de l'intéressé, celui-ci peut présenter à la Division de première instance de la Cour fédérale une demande de contrôle de la décision rendue au niveau ministériel. Si l'intéressé y consent, cette demande peut être soumise à la Cour fédérale par le Commissaire à la protection de la vie privée. Le droit d'interjeter d'autres appels est prévu dans la Loi sur la Cour fédérale et dans la Loi sur la Cour suprême du Canada.

Du 1er juillet 1983, date à laquelle la Loi sur la protection des renseignements personnels est entrée en vigueur, au 31 décembre 1984, 36,391 demandes de renseignements personnels ont été présentées. Un nombre restreint de ces demandes ont donné lieu à une plainte nécessitant enquête. Les organismes les plus souvent visés par les demandes de renseignements personnels sont Emploi et Immigration, la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, la Défense nationale, les Archives publiques, Revenu Canada et le Service correctionnel.

BÉNÉFICIAIRES

De par sa formulation, la loi en cause vise à faire de tous les citoyens ou résidents du Canada les bénéficiaires du droit qu'elle prévoit. Le nombre de bénéficiaires réels

est, bien sûr, beaucoup plus restreint : il s'agit uniquement des personnes qui ont utilisé les mécanismes crées par la loi. D'après le Commissaire, l'utilisation de la Loi sur la protection des renseignements personnels suscite un intérêt sans cesse grandissant, même si aucune mesure n'a été prise par les autorités afin de mieux la faire connaître.

DÉPENSES

Le Commissariat à la protection de la vie privée est, de par son organisation et son administration, lié au Commissariat à l'information. Par conséquent, le tableau figurant ci-dessous montre les dépenses faites par l'un et l'autre services, ainsi que les années-personnes qui y sont affectées. Le même tableau est reproduit dans l'analyse portant sur l'autre Commissariat. Les chiffres ci-dessous sont tirés de la partie III du budget des dépenses de 1985-1986. Il importe de noter que 1984 et 1984-1985 représentent respectivement la première année civile complète et la première année financière au cours desquelles ces Commissariats étaient en existence.

Budget principal des dépenses 85/86 (millions $)

	A.-P. autorisées	Fonctionnement	Immobilisations	Total	Budget principal 84/85
Commissaire à l'information	13	.9	-	.9	.8
Commissaire à la protection de la vie privée	19	1.3	-	1.3	1.2
Administration	21	1.	25	1.	.9
TOTAL	53	3.2	25	3.	2.9

OBSERVATIONS

La caractéristique essentielle du Commissariat à la protection de la vie privée est son autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif. Le Commissaire est nommé par le gouverneur en conseil, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Le mandat du Commissaire est de sept ans et est renouvelable. En qualité de mandataire du Parlement, le Commissaire ne rend compte de son action qu'au Sénat et à la Chambre des communes, par

l'entremise de leurs présidents. Sa révocation ne peut intervenir que sur adresse du Sénat et de la Chambre des Communes au gouverneur en conseil.

Aux termes de la loi, le Commissaire doit présenter un rapport annuel au Parlement et peut, à toute époque de l'année, y présenter un rapport spécial sur toute question relevant de ses pouvoirs et fonctions. En outre, le Commissaire effectue, à la demande du ministre de la Justice, des études spéciales portant sur la protection de la vie privée et sur la collecte de renseignements personnels.

Outre ces rapports et ces études, l'application de la loi considérée doit faire l'objet d'un examen permanent de la part d'un comité de la Chambre et du Sénat désigné à cette fin. Il convient surtout de signaler que, dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la loi, ce comité parlementaire doit procéder à un examen en profondeur des dispositions de celle-ci ainsi que des conséquences de son application. Cet examen doit donner lieu à la présentation au Parlement d'un rapport où seront consignées les recommandations du comité quant aux modifications qui seraient souhaitables. La période de trois ans au cours de laquelle doit débuter l'étude parlementaire expire le 1er juillet 1986.

Un programme distinct, celui des "Publications portant sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels", a été institué par le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de réaliser et de diffuser les publications nécessaires à la mise en oeuvre du régime légal d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. L'établissement du "Registre d'accès" et du "Répertoire des renseignements personnels", deux publications annuelles énonçant les renseignements dont dispose le gouvernement, constituent les réalisations les plus importantes de ce programme. Ce dernier a d'ailleurs donné lieu à l'établissement d'un profil distinct.

OPTIONS

Étant donné l'indépendance du Commissaire à la protection de la vie privée vis-à-vis du pouvoir exécutif et compte tenu de l'étude parlementaire qui interviendra bientôt en conformité avec l'article 75 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le Groupe d'étude

s'est borné, au cours de l'élaboration de son rapport provisoire, à effectuer une analyse sommaire du Commissariat à la protection de la vie privée. Il n'a pas jugé utile d'examiner ce programme plus en détail.

ÉLECTIONS CANADA

OBJECTIF

Le mandat du Directeur général des élections l'habilite principalement à :

- régler le déroulement des élections fédérales
- calculer le nombre de circonscriptions électorales attribuées à chaque province et à coordonner le travail des commissions de délimitation des circonscriptions électorales des provinces et des territoires
- procéder à l'enregistrement des partis politiques
- veiller à l'application des textes législatifs se rapportant aux dépenses d'élection
- s'assurer de l'application des textes législatifs relatifs aux émissions politiques.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi constitutionnelle de 1867, article 51
Loi électorale du Canada
Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales

DESCRIPTION

La partie la plus importante, et par le fait même la plus visible, du travail du Bureau du Directeur général des élections consiste dans l'ensemble des activités administratives relatives aux élections.

Dans les périodes qui précèdent la tenue des élections, le Directeur général des élections (DGE) nomme les présidents d'élection, les scrutateurs et les greffiers du scrutin de chaque circonscription électorale et assure leur formation. Il fournit également le matériel nécessaire aux personnes qui travaillent dans chaque circonscription. Plus particulièrement, il distribue les boîtes de scrutin et assure l'impression et la distribution des bulletins de vote.

Le Directeur général des élections est investi de plusieurs responsabilités en ce qui concerne la préparation des élections. Tout d'abord, c'est lui qui divise les circonscriptions électorales en section de vote. Ensuite, il organise et surveille la préparation des listes électorales qui se fait au moyen du recensement. C'est également lui qui est chargé d'établir la liste des candidats désignés à la suite des nominations. Par ailleurs, avant la date prévue pour la tenue du vote, le DGE organise les bureaux spéciaux et supervise la tenue du vote par anticipation.

Pour tout ce qui concerne les aspects non partisans de l'organisation des élections, le DGE joue un rôle essentiel. Il détermine la marche à suivre au bureau de scrutin et fixe la manière de voter. Il assure le dépouillement ordonné du scrutin et la publication des résultats de celui-ci. Le DGE est aussi chargé d'annoncer officiellement le nom des candidats élus et de faire la compilation des rapports d'élection. Une fois les élections terminées, le DGE conserve la liste officielle des candidats élus et garde tous les documents relatifs à l'élection.

Le Directeur général des élections s'acquitte de mêmes tâches lors d'élections partielles au fédéral. En outre, il est habilité à conclure des ententes pour organiser le déroulement des élections prévues pour les conseils des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon.

Le DGE doit présenter un rapport au parlement relativement à chaque élection générale et à chaque année d'activité de son Bureau. Il arrive que, dans ces rapports, le Directeur général des élections en profite pour faire des recommandations visant la révision et la modernisation de la législation électorale.

Entre les élections, le volume de travail diminue considérablement. La loi a prévu cette éventualité, puisqu'elle permet au Directeur général des élections d'engager non seulement du personnel permanent mais aussi du personnel temporaire ou occasionnel. Cette souplesse en la matière diffère grandement des règles qui s'appliquent dans la plupart des ministères.

Que ce soit en période d'élections ou entre les élections, le Bureau du DGE fait souvent appel aux services de divers ministères. À cet égard, les exemples les plus marquants de cette coopération interministérielle sont les

cartes préparées pour le DGE par Énergie, Mines et Ressources, les dossiers que conservent les Archives nationales, les services de vérification que fournit le ministère des Approvisionnements et Services et les locaux qui sont mis à la disposition du DGE par les Travaux publics.

L'avocat qui conseille le DGE est un fonctionnaire, mais il ne relève pas du ministère de la Justice. On veut ainsi éviter tout conflit d'intérêts, du fait que le ministre de la Justice est également un député de la Chambre des communes, élu par le moyen des mécanismes dont le DGE assure le fonctionnement.

BÉNÉFICIAIRES

La tenue d'élections honnêtes se déroulant de façon efficace sous le contrôle d'une autorité indépendante sert les intérêts de tous les Canadiens et du régime démocratique de notre pays. Même si ces principes ont toujours été reconnus, ils prennent une importance encore plus considérable depuis l'adoption de la Charte qui, en son article 3, garantit aux citoyens canadiens le droit de vote aux élections législatives fédérales.

DÉPENSES

La plus grande partie des dépenses du DGE sont de nature législative. Cette catégorie comprend la plupart des activités du Bureau dans les domaines que lui confie la loi, soit la préparation et le déroulement des élections de même que la révision des limites des circonscriptions électorales.

Le reste du budget concerne les traitements du personnel de base du DGE ainsi que les ressources financières et matérielles nécessaires pour ce personnel.

Les chiffres dont dispose le Conseil du Trésor sont les suivants :

RESSOURCES (millions $)

Budget non législatif	84/85 Budget principal des dépenses	83/84 Dépenses
Traitements	1.9	1.7
F & E (autres dépenses)	.2	.2
Subventions et contributions	-	-
Immobilisations		
TOTAL	**2.1**	**1.9**
Recettes A.-P.	51	48

OBSERVATIONS

La principale caractéristique du Bureau du Directeur général des élections est son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Le Bureau constitue en somme un instrument du Parlement : il est au service du pouvoir législatif et n'a de compte à rendre qu'à celui-ci. Cette indépendance et cette neutralité sont garanties par la méthode de nomination du DGE : cette nomination se fait par résolution du Parlement. Dans l'accomplissement de son mandat, le DGE reste en communication avec le gouverneur en conseil par l'intermédiaire du président du Conseil privé, mais ne reçoit aucune directive du gouvernement. Seul le gouverneur général peut destituer le DGE sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Vu l'indépendance du Bureau du Directeur général des élections par rapport au pouvoir exécutif et étant donné la nature politiquement délicate des tâches qu'accomplit ce Directeur, le Groupe d'étude s'est limité, au cours de la préparation de son rapport provisoire, à une analyse sommaire du Bureau. Il n'a pas étudié ce programme plus en détail.

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE

OBJECTIF

La Commission mixte internationale (CMI) a essentiellement pour mandat :

- d'approuver certains usages et travaux relativement aux eaux limitrophes du Canada et des États-Unis et aux rivières qui traversent la frontière
- d'examiner les questions de droit qui surgissent le long des frontières et qui lui sont renvoyées pour examen et rapport
- de trancher les différends entre les deux pays, du consentement des deux parties
- d'accomplir des tâches administratives et réglementaires se rapportant au niveau de l'eau du lac des Bois.

DOCUMENTS HABILITANTS

Traité des eaux limitrophes de 1909 et le texte lui donnant effet, soit la Loi du traité des eaux limitrophes internationales
Convention et protocole entre le Canada et les États-Unis en vue de régler le niveau du lac des Bois (1925)
Accord de 1978 sur la qualité de l'eau des Grands Lacs

DESCRIPTION

La Commission mixte internationale est un organisme permanent institué par un traité conclu entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, dont le Canada a pris la succession. Le statut d'organisation internationale de la CMI a été reconnu par le Canada dans un décret pris sur le fondement de la Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales. La CMI a deux administrations centrales, l'une à Ottawa et l'autre à Washington, de même qu'un bureau régional à Windsor, en Ontario.

La CMI se compose de six commissaires, dont trois sont des Canadiens. Ces commissaires canadiens sont nommés par décret, sur recommandation du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Le président de la section canadienne a rang de sous-ministre. Il est secondé par le personnel de la Commission, c'est-à-dire un secrétaire, un conseiller juridique, des scientifiques, des ingénieurs et du personnel de soutien. Ces fonctionnaires ne constituent pas une délégation nationale représentant le Canada, mais sont plutôt des membres d'un seul et même organisme à la recherche de solutions communes.

À l'heure actuelle, le travail de la CMI peut être réparti en trois grandes catégories. En premier lieu, la CMI est en effet chargée, en vertu du Traité sur les eaux limitrophes, d'exercer des pouvoirs quasi judiciaires, c'est-à dire d'approuver ou de rejeter les demandes d'usage, d'obstruction ou de détournement des eaux limitrophes de l'un ou l'autre côté de la frontière qui influenceraient le débit ou le niveau naturels des eaux limitrophes de l'autre côté. À ce titre, elle doit également approuver les travaux qui touchent les eaux inférieures aux eaux limitrophes et aux eaux qui coupent la frontière, lorsque ces travaux sont susceptibles d'affecter le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière.

En deuxième lieu, la CMI procède, à la demande de l'un ou l'autre des gouvernements, à des études sur des problèmes précis sur lesquels elle doit alors leur faire rapport. Les deux gouvernements peuvent décider de mettre en oeuvre les recommandations que fait la Commission en pareil cas, mais ils n'en sont nullement tenus.

Enfin, l'accord sur la qualité de l'eau des Grands Lacs, conclu en 1978, a confié d'autres tâches à la CMI. Cet accord vise à régler tout ce qui concerne l'éco-système du bassin des Grands Lacs, notamment la pollution attribuable aux eaux, aux terres et aux retombées atmosphériques. Cet accord constitue, conformément au Traité des eaux limitrophes de 1909, un renvoi à la Commission, afin qu'elle analyse certains renseignements sur la qualité de l'eau et l'efficacité des programmes gouvernementaux de lutte contre la pollution. La CMI doit aussi conseiller le gouvernement sur les problèmes de qualité de l'eau des Grands Lacs. Ainsi, il apparaît que l'intérêt et les efforts de la Commission ont, ces dernières années, surtout porté sur les problèmes d'environnement dont ont l'a saisie.

Pour accomplir son mandat, la CMI ne fait pas uniquement appel à son propre personnel. En fait, une part importante de la structure mise sur pied pour mettre en oeuvre le traité de 1909 comprend des comités d'experts constitués par la Commission pour l'aider à s'acquitter de sa mission. Ces comités de surveillance, comités d'enquête et comités consultatifs, qui sont maintenant plus de 20, se composent principalement de fonctionnaires canadiens et américains, mis gratuitement à la disposition de la Commission. Ils fournissent à la Commission des connaissances techniques qui s'ajoutent à celles qu'elle possède déjà grâce à ses propres fonctionnaires.

BÉNÉFICIAIRES

Le traité sur les eaux limitrophes vise à favoriser la prévention et le règlement des différends relatifs à l'utilisation des eaux limitrophes. L'aspect quasi judiciaire du travail de la Commission permet souvent d'éviter d'avoir recours à une solution purement politique pour régler des problèmes techniques complexes. De ce fait, la CMI contribue au maintien du statut de la plus longue frontière du monde laissée sans défense. Les bénéficiaires directs de ce programme sont donc ceux qui résident près des eaux limitrophes ou le long des rivières qui traversent la frontière, ou y travaillent. D'un autre point de vue, le travail de la CMI sert aussi les intérêts du gouvernement du Canada et du gouvernement des États-Unis.

DÉPENSES

Le budget de la CMI pour l'exercice 1984-1985 a été de 3.364 millions de dollars. Pour l'exercice 1985-1986, on prévoit des dépenses de 3.447 millions de dollars. Les fonds de la CMI sont tirés de l'enveloppe des Affaires extérieures, où le Conseil du Trésor traite la CMI comme une institution distincte.

Le personnel canadien de la Commission comprend 47 années-personnes. De ce nombre, 3 sont des commissaires. Il y a 9 fonctionnaires et 12 membres du personnel de soutien à Ottawa et 10 autres fonctionnaires et 13 membres du personnel de soutien à Windsor. Le Conseil du Trésor a demandé de réduire cet effectif de deux années-personnes.

OBSERVATIONS

En raison du caractère international tant de sa nature que de son mandat, la section canadienne de la Commission mixte internationale est un élément très particulier de l'administration publique du Canada. Sa principale caractéristique est son indépendance par rapport aux autres ministres et ministères de l'exécutif. Elle est toutefois responsable envers le gouvernement dans son ensemble, puisqu'elle doit rendre compte au Parlement.

Cette indépendance se manifeste très clairement par l'absence d'obligation pour les commissaires de la CMI de prêter le serment d'allégeance au Canada. Cependant les commissaires doivent prêter le serment qui est prévu au traité qui institue la Commission. La Loi sur l'administration financière ne s'applique pas à la Commission, et cette dernière n'est pas énumérée dans les annexes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il ressort donc que, en droit, la CMI est une organisation qui possède un statut particulier.

Cette indépendance juridique contraste fortement cependant avec la dépendance qui existe en fait entre la CMI et plusieurs ministères. Ainsi, la Commission de la Fonction publique est chargée de la dotation des postes de la CMI. Plusieurs membres des comités de la CMI viennent en outre du ministère de l'Environnement et du ministère des Transports. Les Travaux publics et Approvisionnements et Services apportent aussi leur concours à la Commission. Enfin, étant donné la nature du travail de la CMI, il existe une étroite collaboration entre celle-ci et le ministère des Affaires extérieures. Ces arrangements interministériels sont souples et semblent bien fonctionner dans l'intérêt de toutes les parties.

Il ne semble pas y avoir de chevauchement ni de double emploi entre le travail de la Commission mixte internationale et celui de quelque autre organisme du gouvernement du Canada.

Le Groupe d'étude s'en est tenu à une analyse sommaire de la Commission mixte internationale lors de la préparation de son rapport provisoire. Étant donné l'indépendance de cette Commission par rapport au pouvoir exécutif et étant

donné son statut d'organisation internationale plutôt que d'organisation purement canadienne, il n'a pas jugé bon de procéder à une étude plus approfondie.

CRÉDIT D'IMPÔT POUR CONTRIBUTIONS POLITIQUES

OBJECTIF

En instituant le crédit d'impôt pour contributions politiques dans la législation canadienne relative à l'impôt sur le revenu, on visait à susciter l'intérêt d'un plus grand nombre de gens pour le processus politique fédéral ainsi qu'à les encourager à y participer. Ce moyen d'inciter de nombreux petits cotisants à verser des sommes suivant des règles très précises vise en outre à limiter les cas où des personnes font des contributions importantes à des partis politiques ou à des candidats tout en conservant l'anonymat, de même qu'à réduire la nécessité pour ces derniers d'obtenir de telles contributions.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de l'impôt sur le revenu, plus particulièrement
les articles 18(1)n), 127(3), (4), (4.1) et 230.1
Règlement de l'impôt sur le revenu,
spécialement la partie XX

DESCRIPTION

Le régime actuel du crédit d'impôt pour contributions politiques est entré en vigueur le 1er août 1974. C'est le ministère des Finances qui avait élaboré la politique sur laquelle est fondée cette partie de la Loi de l'impôt sur le revenu. La Direction de la législation de Revenu Canada-Impôt se charge de l'application de ce régime.

Le contribuable peut, pour toute année d'imposition, déduire de l'impôt qu'il doit payer par ailleurs sous le régime de la Partie I de la loi les contributions versées à un parti enregistré ou à un candidat officiel à une élection fédérale ou à une élection partielle. La déduction en cause représente un pourcentage des contributions effectuées. Elle se calcule selon les modalités suivantes :

75 % des premiers 100 $ versés

50 % de la tranche suivante de 450 $ et

33 1/3 % de la dernière tranche de 600 $.

La déduction maximale permise est de 500 $ et elle s'applique lorsque le contribuable a versé 1,150 $. À cette fin, les cotisations versées pour être membre d'un parti politique peuvent être déduites.

Suivant les règles relatives à la détermination de l'impôt sur le revenu, les sommes en cause représentent un crédit d'impôt et non une déduction effectuée dans le calcul du revenu. Cela vise à ce que le crédit en cause soit neutre, c'est-à-dire qu'il produise les mêmes effets pour les contribuables à faibles revenus que pour ceux touchant des revenus élevés. Par ailleurs, les sommes considérées peuvent seulement être déduites de l'impôt fédéral. Pour établir le montant du crédit, il faut donc d'abord calculer le revenu suivant les règles générales, puis déterminer le revenu imposable, par la suite établir séparément l'impôt fédéral et l'impôt provincial et enfin soustraire les sommes en cause de l'impôt fédéral à payer.

Le régime du crédit d'impôt pour contributions politiques est appliqué suivant un système de reçus et de rapports. Lorsqu'une personne fait une contribution, l'agent officiel du candidat ou l'agent enregistré du parti à qui les sommes sont versées peut lui remettre un reçu officiel. Ces agents doivent tenir des livres relativement aux contributions qui leur sont versées et aux reçus qu'ils délivrent. Ils doivent en outre faire parvenir les doubles des reçus à Revenu Canada-Impôt et transmettre au Directeur général des élections du Canada des rapports sur les sommes qu'ils ont reçues. Les partis politiques sont pour leur part tenus de produire annuellement des rapports concernant les reçus qu'ils délivrent, alors que les candidats à un poste politique doivent faire de même après chaque élection.

Pour ce qui concerne les candidats, les règles en question établissent une limite de temps. Ainsi, ces derniers ne peuvent délivrer de reçus pour les contributions qui leur sont faites qu'entre le jour de leur nomination comme candidat et le jour du scrutin. Les partis ne sont assujettis à aucune restriction semblable.

BÉNÉFICIAIRES

Le principal intérêt du crédit d'impôt pour contributions politiques est de rendre le système électoral plus transparent et, par le fait même, de le démocratiser.

Conformément à l'objectif original de ce crédit d'impôt et à l'application qui en est faite actuellement, celui-ci offre non seulement une incitation financière à la participation des gens au processus politique, mais il garantit également que cette participation s'effectue suivant des règles uniformes bien précises. Ces règles prévoient en effet que le contribuable doit faire connaître à l'État dans sa déclaration d'impôt sur le revenu les sommes qu'il a versées à des fins politiques, ce qui garantit que les renseignements que celui-ci fournit ne seront pas communiqués à des tiers puisque ceux-ci n'ont pas accès à ces déclarations. Les autorités gouvernementales prennent bien sûr connaissance des contributions faites par la personne en question, mais l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu garantit à cette dernière la protection des renseignements la concernant.

Sur le plan des conséquences plus directes, soulignons que les partis politiques et leurs candidats tirent profit du nombre vraisemblablement plus grand de contributions qui leur sont faites.

DÉPENSES

Les dépenses engendrées par ce programme revêtent principalement la forme de recettes auxquelles renonce le fisc. Le coût du programme varie selon l'importance des sommes versées et en fonction de l'intérêt des gens pour la politique au cours d'une année. Suivant ce dernier critère, c'est donc pour les années où se tiennent des élections générales que le programme coûte le plus cher au fédéral en fait de recettes non perçues, puisque c'est pendant ces périodes que l'intérêt pour la politique est à son plus haut niveau.

Tableau statistique et financier[1]
Crédit d'impôt pour contributions politiques
(millions $)

	1982	1983	1984
Nombre de contribuables ayant demandé le crédit	95,000[2]	104,599[2]	174,742[3]
Contributions à des partis	21.623	27.282	38.644
Reçus délivrés par des partis		27.074	37.218
Contributions à des candidats à une élection			24.327
Montant des demandes de crédit d'impôt pour contributions politiques	Environ 6.0	8.237	13.001

On s'attend à ce que le nombre de contributions diminue en 1985. Par conséquent, la perte de recettes fiscales sera également moins importante.

1) Ce tableau réunit des renseignements recueillis auprès de Revenu Canada-Impôt, du ministère des Finances et du Bureau du Directeur général des élections. Or ceux-ci n'utilisent pas les mêmes règles pour la collecte et le traitement des données.

2) Contributions à des partis seulement.

3) Contributions à des partis et à des candidats.

L'application du programme requiert une année-personne à Revenu Canada-Impôt, ce qui représente une dépense d'environ 30,000 $ par année. Ce ministère assume en outre les frais occasionnés par les vérifications comptables auxquelles il est parfois procédé. La Direction du financement des élections du Bureau du Directeur général des élections participe également au fonctionnement de ce programme de crédit d'impôt.

OBSERVATIONS

Le crédit d'impôt pour contributions politiques est nouveau en droit, en ce sens que la Loi de l'impôt sur le revenu ne traitait pas de cette question avant 1974. Il est donc impossible d'établir de comparaison entre l'importance des contributions actuelles et celles d'avant 1974. On présume que l'existence de ce crédit d'impôt a amené une plus grande participation. Depuis l'adoption de cette mesure, le nombre de contributions s'est sûrement accru et, en ce sens, l'objectif original des dispositions législatives en cause a été atteint.

Le régime fédéral a de plus inspiré d'autres gouvernements au Canada. C'est ainsi que des mesures législatives semblables ont été adoptées partout au pays sauf en Saskatchewan, à l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Pour bien comprendre l'ensemble du sujet, il faut examiner le crédit d'impôt pour contributions politiques de concert avec les dispositions législatives concernant les dépenses électorales. La législation relative à ces questions réglemente en somme un même phénomène, soit les entrées et les sorties de fonds des organisations politiques, tant au plan local que national. Les modifications apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu et à la Loi électorale du Canada pour instituer les règles sur le financement des partis et des candidats ainsi que sur les dépenses de ces derniers, avaient non seulement pour but d'encourager la participation des gens mais aussi d'accorder une certaine publicité au financement des campagnes électorales et d'éliminer les contributions secrètes à des partis ou à des candidats. Bien qu'il soit toujours possible de faire don de sommes importantes, les règles régissant le crédit d'impôt pour contributions politiques découragent les gens d'agir de la sorte, du fait

que les agents des partis et des candidats ne peuvent délivrer de reçus officiels pour des contributions supérieures à 1,150 $, soit le montant ouvrant droit à la déduction maximale.

ANALYSE

Dans l'ensemble, le Groupe d'étude estime que le crédit d'impôt pour contributions politiques a atteint les objectifs que s'étaient fixés ses concepteurs. Il est toutefois évident que le régime soulève un problème administratif important. Les agents des partis politiques et ceux des candidats doivent en effet faire rapport des contributions qu'ils ont reçues à la fois à Revenu Canada-Impôt et au Directeur général des élections. Bien que ces deux organismes aient besoin des mêmes renseignements pour contrôler l'application du crédit d'impôt pour contributions politiques, le libellé de chacune des lois qui les régit est tel que les rapports que les agents doivent leur transmettre sont différents, tant sur le plan du contenu que de la forme. Non seulement ces règles font-elles double emploi, mais elles sont également inefficaces du point de vue administratif, puisque les statistiques produites par ces deux organismes ne correspondent pas entre elles.

Les modifications de fond qui pourraient être apportées au régime actuel pourraient consister soit à rendre les contributions déductibles du revenu plutôt que de l'impôt payable, soit à tout simplement abolir le crédit d'impôt. Aucune de ces solutions ne semble souhaitable.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de confier à un seul organisme le soin de recueillir, consigner, classer et traiter les données relatives au crédit d'impôt pour contributions politiques ainsi que de publier des statistiques sur le sujet. S'agissant d'une question reliée au système électoral, le Directeur général des élections est le mieux en mesure de se charger de cette tâche. Parallèlement, il importe de continuer de reconnaître à Revenu Canada-Impôt le droit d'obtenir communication des données brutes de même que des tableaux statistiques. Il semble à cette fin nécessaire de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi électorale du Canada en vue d'harmoniser leurs dispositions

respectives sur le sujet. Lors de cette modification, il faudrait toutefois veiller à continuer de garantir aux donateurs le droit à la protection des renseignements les concernant.

Le programme considéré offre un avantage virtuel à tous les Canadiens qui souhaitent exercer une influence sur le processus électoral par une contribution financière, ainsi qu'un avantage réel à ceux qui se prévalent de cette faculté. Les milieux politiques semblent favorables dans une large mesure au régime en place. Ce dernier est aussi neutre que possible dans le cadre du régime actuel d'imposition et relativement peu coûteux pour le Trésor public. L'option proposée ne modifierait en rien les éléments fondamentaux du régime, mais corrigerait les problèmes administratifs découlant des dispositions obligeant à soumettre des rapports à deux organismes gouvernementaux distincts.

PUBLICATIONS SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS
(Conseil du Trésor)

OBJECTIF

La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels exigent la publication et la distribution de répertoires énonçant les renseignements que détient l'administration fédérale. Conformément à cette obligation légale, le programme en cours a pour objet de fournir à l'ensemble de la population les moyens de se prévaloir des droits prévus par ces deux lois.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'accès à l'information
Loi sur la protection des renseignements personnels

DESCRIPTION

Le programme des publications sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (AIPRP) s'occupe de la préparation, de la rédaction, de l'impression et de la diffusion de diverses publications destinées à permettre aux citoyens d'exercer les droits que leur reconnaissent les deux lois considérées. Les plus importantes de ces publications sont le Registre d'accès et le Répertoire des renseignements personnels. En outre, les responsables du programme établissent les formules nécessaires à l'exécution des formalités prescrites en la matière, recueillent les rapports statistiques trimestriels sur l'application de ces lois et publient des brochures explicatives et des affiches relativement à celles-ci.

Le Registre d'accès établit, pour la première fois en une seule publication, une liste détaillée des renseignements détenus dans le cadre de chaque programme du gouvernement et donne une description de la teneur de chacun de ces fichiers de renseignements. Selon une soumission présentée par le Conseil du Trésor en septembre 1985 au Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes, le Registre représente un effort important de la part du gouvernement afin de faciliter l'identification des dossiers que les individus peuvent vouloir consulter.

Le Répertoire des renseignements personnels, publication qui s'apparente au Registre d'accès, décrit les renseignements personnels que possèdent les institutions gouvernementales. Il expose en outre les mesures que ces institutions prennent à l'égard de ces renseignements afin de satisfaire aux exigences de la Loi sur la protection des renseignements personnels en ce qui concerne la collecte, la conservation et l'élimination des renseignements personnels, ainsi que leur utilisation et leur divulgation.

Le Registre et le Répertoire sont, l'un et l'autre, le résultat de plusieurs années de préparation par toutes les institutions gouvernementales qui sont assujetties aux deux lois dont il est ici question. Ce travail a été coordonné par une équipe de transition qui relevait du Secrétariat du Conseil du Trésor. Depuis l'exercice 1983-1984, ces deux publications paraissent sur une base annuelle. Selon les derniers chiffres, ces publications sont tirées à 8,340 exemplaires. De ce nombre, 2,657 exemplaires sont transmis à des bibliothèques publiques dans tout le Canada, 2,000 sont mis en vente par le ministère des Approvisionnements et Services, 700 sont utilisés au Parlement, 561 sont distribués aux bureaux de poste et 373 sont envoyés à des établissements d'enseignement supérieur.

Outre ces publications, un produit très important du programme est la série de directives du Conseil du Trésor qui exposent les pratiques et procédures administratives concernant le traitement des demandes présentées sous le régime des deux lois considérées.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires de ce programme sont les personnes auxquelles s'appliquent les deux lois dont il s'agit, c'est-à-dire les citoyens et les résidents permanents du Canada telles que ces catégories de personnes sont définies par la Loi sur l'immigration de 1976.

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84/85
Traitements	409	566
F & E	610	941
TOTAL	**1,019**	**1,507**
A.-P.	8	10

Pour s'occuper des publications AIPRP, le Secrétariat du Conseil du Trésor fait appel à un effectif interne relativement restreint. Toutefois, au moment où le volume de travail est le plus élevé chaque année, soit lors de l'établissement du Registre et du Répertoire et des préparatifs en vue de leur distribution, le Conseil engage jusqu'à 30 personnes sur une base temporaire.

OBSERVATIONS

L'application des dispositions des lois en cause par l'intermédiaire d'une série de programmes, y compris celui-ci, relève de diverses institutions gouvernementales. Les principaux acteurs sont, bien sûr, les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, qui établissent les principales politiques dans leurs domaines respectifs et qui représentent les intéressés ou collaborent avec eux dans les litiges qui les opposent à la Couronne. Ces commissaires sont nommés par le Parlement et relèvent uniquement de ce dernier. Aux fins de l'application de ces lois, le ministre de la Justice et le président du Conseil du Trésor sont des "ministres désignés", chacun d'eux s'occupant de différents aspects des deux lois. Le rôle du premier est essentiellement d'être le conseiller juridique de la Couronne dans le cas des poursuites. Le second s'occupe pour sa part des questions administratives et des services centraux reliés au respect par le gouvernement des obligations mises à la charge de celui-ci par les textes législatifs considérés. En outre, chacun des ministères et organismes auxquels ces lois s'appliquent dispose d'un coordonnateur des questions relatives à ces dernières. Ce coordonnateur veille à l'exécution concrète des devoirs auxquels ces lois assujettissent le gouvernement. Statistique Canada et les Archives publiques participent également, dans une certaine mesure, aux activités liées à ces domaines.

Parmi les multiples organismes gouvernementaux qui participent à un titre quelconque à l'application des régimes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, la présence du Secrétariat du Conseil du Trésor se fonde sur le rôle que la Loi sur l'administration financière confie à ce dernier. Rappelons qu'il est en effet chargé des politiques administratives pour l'ensemble de l'administration fédérale.

L'affectation du personnel au programme des publications AIPRP est judicieuse. La participation à ce programme de la plupart des employés permanents s'inscrit simplement dans l'ensemble des tâches de leur poste. Les employés engagés sur une base temporaire s'acquittent, une fois l'an, du surcroît de travail.

L'impression du Registre, du Répertoire et des publications connexes est effectuée à contrat par des sociétés du secteur privé. Le Conseil du Trésor et les Commissaires semblent satisfaits du rendement dans ce domaine.

On a songé à informatiser les principales publications et à en assurer l'accessibilité par des moyens électroniques. On craint cependant que les coûts d'une telle opération ne soient prohibitifs, vu l'usage restreint qui risque alors d'être fait du Registre et du Répertoire. Pour les régions isolées du pays, qui ne disposent pas du matériel nécessaire, il faudrait en effet continuer de produire une version imprimée du Registre et du Répertoire. Qui plus est, les révisions annuelles et les adjonctions aux textes feraient augmenter les frais d'autant.

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, la principale question est de savoir si les renseignements contenus dans le Registre et le Répertoire sont précisément ceux dont les éventuels intéressés ont besoin pour se prévaloir des droits que leur assurent les deux lois. La teneur du Registre et du Répertoire est déterminée par ces deux lois. C'est pourquoi il n'y a aucune possibilité de modifier les renseignements sans modifier les lois. Toutefois, la qualité de ces renseignements varie selon le ministère. C'est certes le Secrétariat du Conseil du Trésor qui demande aux ministères de présenter une liste de leurs banques de données et qui, par la suite, coordonne et rassemble les renseignements fournis, mais ce sont les divers ministères qui préparent les exposés. Or, l'exactitude et la fiabilité de ces exposés varient considérablement. Cela permet toutefois de constater qu'il existe une certaine corrélation entre la qualité des rapports fournis par les ministères et le nombre de demandes qui leur sont présentées sous le régime de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Il convient aussi de se demander si les renseignements fournis sont présentés comme il se doit. Le principal problème que pose le programme des publications AIPRP, tel qu'il est organisé à l'heure actuelle, c'est le mode de présentation des renseignements. Bien que les deux lois obligent expressément à publier le Registre et le Répertoire, elles ne parlent pas de la forme de ceux-ci. Or le registre et le répertoire que publie le Conseil du Trésor sont à l'heure actuelle énormes et encombrants. Qui plus est, la présentation des renseignements est bien trop compliquée et obscure. Tant par leurs dimensions que par leur présentation, ces ouvrages paraissent avoir pour effet de dissuader les gens de se prévaloir davantage des droits prévus par les deux lois en cause.

À l'heure actuelle, pour chercher à avoir accès à un renseignement précis, l'intéressé doit savoir dans quel fichier de renseignements il se trouve et dans quel ministère se situe le fichier en question. Or, bien des intéressés ne le savent pas. Les demandes d'accès sont donc bien souvent renvoyées d'un service à l'autre jusqu'à ce qu'elles arrivent, par accident, au bon endroit. Cela ne correspond manifestement pas à l'intention du législateur.

La modification du mode de présentation du Registre et du Répertoire permettrait aux usagers éventuels des programmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels d'exercer plus facilement leurs droits. La façon la plus appropriée de procéder serait de combiner les publications recensant les fichiers de renseignements avec celles qui répertorient les institutions gouvernementales fédérales et qui énumèrent les programmes et les services du gouvernement fédéral. Ensuite, on pourrait établir dans toutes ces publications un système de renvois. Le Registre d'accès et le Répertoire des renseignements personnels utilisés, avec systèmes de renvois, de concert avec L'Administration fédérale du Canada, publiée également par le Conseil du Trésor, et le Répertoire des programmes et services du gouvernement fédéral, du ministère des Approvisionnements et Services, constitueraient ainsi une documentation complète indiquant ce que comprend le gouvernement, ce qu'il fait et quels renseignements il a en sa possession. Le Groupe d'étude est d'avis qu'une telle harmonisation des diverses publications aiderait les auteurs des demandes présentées en vertu des deux lois en question, en plus de faciliter dans une mesure beaucoup plus large les relations des citoyens avec le gouvernement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

La première question qui se pose est de savoir s'il y a lieu ou non de maintenir ce programme. Or les publications considérées étant exigées par la loi, il est absolument impossible pour l'instant de mettre fin à ce programme. Tant que les deux lois en cause demeureront en vigueur, les directives du Conseil du Trésor destinées à leur donner effet seront également nécessaires.

Il convient en outre de déterminer si les publications portant sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels doivent être laissées dans leur forme actuelle ou modifiées. L'esprit de ces lois doit être le critère déterminant dans tout examen de cette question. Or ces deux lois témoignent manifestement de l'intention du gouvernement de conférer de nouveaux droits aux personnes visées. L'équité paraît donc exiger la création de programmes propres à permettre aux bénéficiaires de ces droits de les exercer. Dans cette optique, l'option à adopter serait, à ce qu'il nous semble, d'accroître l'utilité et la facilité d'utilisation des publications du programme AIPRP en les harmonisant avec les publications connexes intitulées "L'Administration fédérale du Canada" et le "Répertoire des programmes et services du gouvernement fédéral", et en instituant entre toutes ces publications un système de renvoi.

La publication de ces ouvrages est somme toute une activité secondaire par rapport au respect des droits fondamentaux accordés par les deux lois en cause. La privatisation de l'ensemble de ce programme serait donc une option à examiner, dans la mesure où le produit final reste assujetti à un contrôle adéquat de la part du gouvernement.

D'ici au 1er juillet 1986, date à laquelle les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels auront trois ans d'existence, le Parlement doit entreprendre une étude de ce secteur du droit. Il faut présumer que les lacunes de ces textes législatifs seront alors corrigées. Quant aux besoins auxquels doivent répondre les publications dans ce domaine ils pourront changer par suite de cette étude parlementaire. Par conséquent, le plan d'action le plus approprié à l'heure actuelle serait le suivant :

1. Suspendre la mise en oeuvre des recommandations du Groupe de travail à l'égard de ce programme jusqu'à ce qu'on entreprenne l'étude parlementaire.

2. Informer le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le président du comité parlementaire chargé de l'examen, de la teneur des recommandations du Groupe de travail.

3. Coordonner la mise en oeuvre des recommandations du Groupe de travail avec celles du comité parlementaire.

EXPOSÉ THÉMATIQUE

SERVICES CORRECTIONNELS

Le Service correctionnel du Canada (SCC) est l'organisme fédéral chargé de l'administration des pénitenciers fédéraux et de la surveillance des délinquants relevant de la compétence fédérale, après leur libération. Toutefois, par souci de clarté, les questions relatives à la surveillance des anciens détenus seront traitées dans un chapitre subséquent, intitulé "Libération conditionnelle".

Les services correctionnels soulèvent plusieurs questions d'importance et bon nombre d'ordre secondaire. Les principales questions pourraient être résumées ainsi : la confusion qui règne au sujet des objectifs et du mandat des services correctionnels; les désaccords créés par le partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux dans le secteur correctionnel; le problème de l'augmentation des coûts de l'incarcération, de son utilisation accrue et de son efficacité; ainsi que la question de la libération des détenus pouvant avoir un comportement violent.

Le débat sur les objectifs des services correctionnels est engagé depuis des décennies et ne sera probablement jamais résolu, surtout parce que ce secteur doit, et devra probablement toujours, servir des fins multiples et souvent opposées, inhérentes à l'imposition de la peine et à d'autres facteurs. Une peine peut avoir plusieurs buts : la punition, la restitution ou la réparation, la réhabilitation, l'effet de dissuasion sur la population en général ou la neutralisation de ceux qui représentent une menace constante. Même lorsqu'une peine ne vise qu'un seul but, elle en atteindra souvent d'autres, comme dans le cas de la peine d'emprisonnement qui comporte toujours un caractère pénible ou punitif.

Bien que l'on suggère parfois que les pénitenciers cessent de viser d'autres buts que la punition et la neutralisation, le Groupe d'étude conclut que les autres efforts faits dans les pénitenciers sont justifiés (même si certains pourraient l'être de façon plus efficace) et que le gouvernement agirait de façon irresponsable en les abandonnant.

Les personnes emprisonnées ont plusieurs problèmes : 40 % sont pratiquement analphabètes; une proportion au moins aussi grande a un problème de dépendance à l'égard

de la drogue ou de l'alcool; la plupart ont peu de compétences à offrir sur le marché et ont occupé des emplois de façon sporadique; bon nombre d'entre elles présentent des difficultés d'apprentissage, peu d'aptitudes sur le plan social, des problèmes familiaux et très peu de maturité. Quelques-unes souffrent de troubles mentaux graves, mais ne peuvent être traitées dans le système des services de santé mentale. Loin de croire que les efforts déployés pour faire face à ces problèmes sont un luxe injustifiable en cette époque de restrictions budgétaires, le Groupe d'étude déplore plutôt la pénurie de mesures visant à régler cette situation.

Par ailleurs, les tribunaux ont de plus en plus recours à l'incarcération, avec les coûts croissants que cela comporte, et très peu de nouveaux programmes satisfaisants sont élaborés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des prisons. Il en coûte maintenant près de 200,000 $ pour construire une seule cellule, et les frais annuels d'exploitation et d'entretien des prisons sont stupéfiants. De plus, le Canada présente l'un des plus hauts taux d'incarcération du monde occidental industrialisé. Notre tendance à recourir trop souvent à l'incarcération devient un luxe que nous pourrons difficilement nous permettre dans un proche avenir. Le Groupe d'étude a proposé certaines stratégies à l'examen de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, formulé des propositions en vue de restreindre le nombre de lits disponibles en milieu pénitentiaire (une mesure qui pourrait s'avérer nécessaire de toute façon, étant donné le vieillissement des gens nés pendant l'explosion démographique) et proposé l'élaboration de programmes communautaires qui fourniront une véritable solution de rechange à l'emprisonnement. Pour ce faire, le gouvernement fédéral obtiendrait le soutien non seulement des provinces (qui administrent les peines purgées en milieu communautaire), mais aussi du secteur privé qui représente le meilleur potentiel de création pour les divers programmes spécialisés requis.

Le partage des compétences fédérales et provinciales dans le secteur correctionnel existe depuis 1842; il s'agit d'une division tout à fait arbitraire et d'un "accident historique". Essentiellement, le gouvernement fédéral est responsable de l'emprisonnement de toutes les personnes condamnées à deux ans ou plus ainsi que de leur surveillance après leur libération, et les provinces sont chargées des peines purgées en milieu communautaire et des emprisonnements d'au plus deux ans moins un jour. Cette

division arbitraire entraîne un chevauchement et un double emploi administratifs entre les deux paliers de gouvernement et surtout, une utilisation inefficace de toutes les ressources par les deux paliers qui finalement se font concurrence pour le personnel, les services communautaires et les ressources du secteur privé, et qui souvent se disputent les services sociaux connexes (notamment l'éducation, la santé et le logement) dont la prestation relève surtout du niveau provincial. Le Groupe d'étude recommande de permettre aux provinces ou à un groupe de provinces intéressées d'assumer la pleine responsabilité de tous les services correctionnels sur leur territoire et ce, de la façon appropriée (par voie de délégation ou de réforme constitutionnelle). Certaines normes fondamentales en matière des droits de la personne, des programmes et des dates d'admissibilité à la libération seraient établies en vertu de la compétence fédérale en droit criminel, et le respect de ces dernières serait assuré grâce au contrôle des dépenses de fonds transférés par le gouvernement fédéral.

Une solution moins populaire prévoyait que les deux paliers gouvernementaux procèdent à plus d'échanges de services, le gouvernement fédéral demeurant présent dans la gestion des pénitenciers. Ce genre d'échange de services est actuellement à l'étude, par exemple, la possibilité de fusionner tous les services de surveillance en milieu communautaire, sur le territoire d'une même province.

La réduction de peine (régime en vertu duquel un détenu peut, pour bonne conduite, voir sa peine réduite du tiers) est devenue un sujet de controverse, du moins dans le système fédéral. Elle est censée constituer un outil de contrôle institutionnel et la plupart des administrateurs d'établissements fédéraux et provinciaux approuvent sa continuation. On estime que la suppression complète de ce régime se traduirait par une augmentation de 23 % de la population des pénitenciers fédéraux. Cependant, le public s'inquiète avec raison de la libération "automatique", après réduction de peine, des délinquants pouvant avoir un comportement violent; le Groupe d'étude conclut donc qu'il devrait être prévu que les quelques détenus qui sont de toute évidence dangereux demeurent dans les pénitenciers jusqu'à l'expiration de leur peine, sans égard à la réduction qu'ils auraient pu mériter. Cette proposition a d'ailleurs été reprise dans le projet de loi C-67 qui est présentement à l'étude en comité.

Enfin, le Groupe d'étude a formulé un certain nombre de propositions ayant pour but de réduire les divers facteurs d'inefficacité existant dans les pénitenciers et qui font tous l'objet d'un examen poussé de la part du SCC. Selon le Groupe d'étude, le SCC est un organisme suradministré. En effet, 12 % de ses années-personnes sont allouées aux administrations centrale et régionales, plutôt qu'aux services correctionnels comme tels. Le SCC devrait aussi engager des employés à temps partiel afin de réduire le budget considérable au titre des heures supplémentaires. Il pourrait aussi réaliser des économies en combinant certaines fonctions exécutées par des membres du personnel de différentes équipes de travail et en éliminant le chevauchement et le double emploi qui existent entre le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles, notamment le "contrôle de la qualité" du travail des agents de liberté conditionnelle, de la collecte des données et de l'entretien des systèmes.

Le Groupe d'étude a aussi relevé de nombreux secteurs qui, semble-t-il, se prêtent à une plus grande privatisation, notamment la surveillance en milieu communautaire, les foyers de transition, les programmes de traitement spécialisé et divers services administratifs.

EXAMEN DES PROGRAMMES

ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

OBJECTIF

L'enquêteur correctionnel est un ombudsman des détenus relevant de la compétence fédérale; il fait enquête, de sa propre initiative ou à la suite de plaintes reçues des détenus, et fait rapport sur les problèmes qui sont sous la responsabilité du solliciteur général (à l'exception des plaintes portant sur une décision relative aux libérations conditionnelles).

DOCUMENT HABILITANT

Décret pris conformément à la Loi sur les enquêtes, partie II

DÉPENSES (milliers $)

	84/85 Budget principal	83/84 Dépenses
Traitements	376.0	228.1
F & E (autres dépenses)	73.0	108.1
Subventions et contributions	0	0
Immobilisations	0	0
TOTAL	**449.0**	**336.2**
Revenus	0	0
A.-P.	10	8

DESCRIPTION

Le poste d'enquêteur correctionnel a été créé en 1973 à la suite des critiques prononcées à l'endroit des pratiques utilisées en milieu carcéral, et tout particulièrement en réponse au rapport Swackhamer qui recommandait qu'un organisme indépendant examine les plaintes des détenus. Le nombre des plaintes étudiées a augmenté régulièrement, passant de 782, en 1973-1974, à quelque 1300 puis à environ 1700 au cours des dernières années.

Les agents de l'enquêteur correctionnel, qui travaillent tous à Ottawa, doivent se rendre dans les

pénitenciers afin d'interroger le personnel et les détenus. Environ 43,000 dollars ont été affectés aux déplacements en 1983-1984.

Le solliciteur général demande à l'occasion à l'enquêteur correctionnel de mener une enquête sur un sujet d'intérêt particulier. Par exemple, l'enquêteur correctionnel a fait une enquête complète sur les suites de l'émeute survenue au pénitencier d'Archambault, en 1982.

OBSERVATIONS

Toutes les provinces, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi que bon nombre de pays étrangers (notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande et des pays de l'Europe occidentale) ont un ombudsman. Comme on pouvait s'y attendre, les autorités ont remarqué que les plaintes des détenus représentent un pourcentage considérable des plaintes reçues. Par exemple, 30 % des plaintes reçues en Ontario, pendant l'année 1983-1984, provenaient de détenus.

À l'occasion, les critiques et les titulaires du poste d'enquêteur ont recommandé que des autres mesures soient prises pour conserver l'apparence d'indépendance de l'enquêteur correctionnel vis-à-vis du gouvernement, notamment en le rendant directement responsable devant le Parlement et en le nommant pour une période déterminée, plutôt qu'"à titre amovible". Le Cabinet a étudié et approuvé les propositions soumises par le Solliciteur général en 1985 pour atteindre une plus grande indépendance, au moyen d'une loi prévoyant la création du poste, les pouvoirs du Bureau, l'attribution d'un mandat renouvelable de cinq ans et l'obligation de faire rapport annuellement au Solliciteur général qui doit ensuite soumettre le rapport au Parlement. Aucun projet de loi faisant suite à ces décisions n'a été déposé devant le Parlement jusqu'à maintenant.

L'enquêteur correctionnel peut refuser d'enquêter sur une plainte si le détenu n'a pas d'abord recouru aux mécanismes juridiques ou administratifs en place, ce qu'il fait habituellement. Pour les détenus relevant de la compétence fédérale, ces mécanismes peuvent comprendre le processus interne de règlement des griefs des détenus du SCC, la "correspondance privilégiée" adressée notamment au solliciteur général ou à d'autres députés ainsi que les recours devant les tribunaux. Vu que les détenus ont peu accès aux deux derniers mécanismes, l'enquêteur correctionnel n'attendra habituellement que le résultat du processus de règlement des griefs des détenus avant d'agir. Ce processus permet aux détenus de présenter des plaintes

écrites à divers niveaux de première instance et d'appel, à partir du Chef de division de l'unité pénitentiaire concernée, jusqu'au Commissaire.

Un processus semblable de règlement des griefs des détenus avait d'abord été proposé par le Sous-comité parlementaire sur le système pénitentiaire, en 1977, mais certains éléments essentiels du projet du sous-comité ont été modifiés avant que le processus ne soit appliqué à tout le SCC. En bref, le projet du sous-comité est fondé sur la médiation. Un coordinateur des griefs des détenus aide ces derniers à exprimer leurs griefs par écrit et s'assure que les délais sont respectés à tous les niveaux. Il essaie d'abord d'en venir à une solution informelle entre le détenu et la personne qui fait l'objet de la plainte, mais si la médiation échoue, le grief est renvoyé au Comité des griefs des détenus, composé de membres du personnel et de détenus, qui, dans la plupart des cas, convient d'une solution. Si les membres du comité ne s'entendent pas, le grief est alors confié à un médiateur de l'extérieur, puis au directeur de l'établissement dont la décision est définitive à moins que le grief porte sur une politique ne relevant pas de sa compétence, auquel cas le Commissaire est alors saisi de l'appel. À la California Youth Authority d'où vient ce modèle, il appert que l'arbitrage obligatoire (avec quelques exceptions) fonctionne tout au moins aussi bien que la médiation à l'extérieur du milieu carcéral. Au SCC, le coordinateur des griefs des détenus n'est habituellement qu'un simple commis qui ne fait aucune médiation et qui n'a pas le pouvoir de faire respecter les délais. Le Comité des griefs des détenus n'existe que dans la moitié des établissements à sécurité moyenne et maximale. Un comité de révision de l'extérieur est appelé à intervenir dans moins de 0.01 % des cas. Le sous-comité avait recommandé un délai de six semaines, à partir du dépôt de la plainte jusqu'au dernier niveau d'appel, mais le délai normal est actuellement de trois à quatre mois pour les cas simples.

Selon l'enquêteur correctionnel, il n'y a pas lieu d'abolir le processus de règlement des griefs des détenus, surtout à cause de questions concernant la charge de travail et afin de permettre au système de résoudre ses propres problèmes avant que quelqu'un de l'extérieur ne soit consulté. Cependant, bien des milieux ont exprimé leur inquiétude au sujet de l'inefficacité et de la lenteur du processus de règlement des griefs. Ce commentaire est encore plus pertinent maintenant; le SCC a récemment réduit le nombre d'années-personnes (de 12 à 6) à la Division des

affaires des détenus à Ottawa et a statué que seuls les griefs portant sur des questions importantes de politique devraient être soumis au Commissaire. Il semble que cela réduira l'influence apparente et réelle de la Division.

ANALYSE

D'après le Sous-comité parlementaire sur le système pénitentiaire de 1977, le Bureau de l'enquêteur correctionnel ne constitue qu'"une petite réponse à un grand problème". Cette évaluation est probablement toujours exacte. Le sous-comité avait recommandé que le rôle du Bureau soit révisé deux ans plus tard; il n'y a eu aucune révision.

De façon générale, le Bureau est considéré comme efficace pour le règlement de certains genres de plaintes des détenus; c'est mieux que s'il n'y avait aucun enquêteur indépendant, ce qui entraînerait un surcroît de frustration chez les détenus.

Cependant, tout comme le sous-comité parlementaire, l'enquêteur correctionnel juge que les problèmes du système pénitentiaire sont trop considérables pour qu'un seul enquêteur correctionnel et son personnel puissent les régler. De l'avis du Groupe d'étude, il semble essentiel d'améliorer les mécanismes administratifs auxquels les détenus peuvent recourir avant de faire appel à l'enquêteur correctionnel, afin d'atteindre une plus grande efficacité.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintien du statu quo

   Cette option a l'avantage de fournir des solutions aux plaintes légitimes et l'inconvénient d'être un processus trop lent et inadéquat.

2. Amélioration des mécanismes internes afin de renforcer les recours administratifs auxquels les détenus devraient faire appel avant de s'adresser à l'enquêteur correctionnel. Le processus de règlement des griefs des détenus devrait être révisé pour être plus conforme au modèle proposé par le sous-comité parlementaire de 1977.

3. Dépôt d'un projet de loi portant sur les modifications approuvées par le Cabinet afin de souligner l'indépendance de l'enquêteur correctionnel à l'égard du gouvernement.

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

OBJECTIF

Assurer la sécurité de la population en exerçant un contrôle efficace et humain des délinquants condamnés par les tribunaux, tout en les aidant à devenir des citoyens respectueux de la loi. En bref, assurer la garde, les soins et le contrôle des délinquants condamnés.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le SCC existe en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, du Code criminel du Canada, de la Loi sur les pénitenciers et du règlement d'application, de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et de diverses ententes internationales. Il relève du ministère du Solliciteur général.

DESCRIPTION

Le SCC administre quarante et un établissements de détention qui sont classés selon différents niveaux de sécurité, dans tout le pays. Il est aussi responsable de vingt et un centres de transition moins importants, connus sous le nom de centres correctionnels communautaires. De plus, il est chargé de la surveillance des détenus en liberté conditionnelle, par l'intermédiaire d'un réseau de soixante-quinze bureaux de district.

Les fonctions du SCC sont exécutées dans les divers établissements, les bureaux de district, les cinq administrations régionales et à l'administration centrale, à Ottawa.

La tâche du Service correctionnel requiert beaucoup de main-d'oeuvre. Quelque 10,727 années-personnes sont affectées à l'exécution des différentes fonctions auprès de 18,300 détenus qui sont en établissement, en liberté sous condition ou sous surveillance obligatoire.

Le fonctionnement d'une si grande organisation est complexe et plusieurs fonctions et activités sont attribuées à des secteurs et à des sous-secteurs spécialisés qui sont responsables de la planification, du budget, du contrôle, de la surveillance et de l'application des divers sous-programmes existant au sein de l'organisme. Voici des exemples de ces activités : Éducation, formation et emploi, Sécurité, Entretien et gestion du matériel, Services

d'alimentation, Services de santé, Liberté sous condition et sous surveillance obligatoire, Programmes pour les détenus et l'Inspecteur général.

BÉNÉFICIAIRES

Essentiellement, le SCC offre un programme qui fait partie du système général de justice criminelle, plus particulièrement un service qui met en application tant le pouvoir d'imposition des peines d'emprisonnement qu'ont les tribunaux criminels, que le mandat confié au Service national des libérations conditionnelles en matière de surveillance des délinquants libérés. Par conséquent, le SCC fournit un service à la population du Canada, dans le cadre de la prestation des services juridiques.

De plus, les délinquants, qui sont des clients involontaires du programme, peuvent être considérés comme des bénéficiaires s'ils reçoivent les services de garde, de soin et de contrôle qui leur permettent de se conduire d'une façon plus positive et respectueuse de la loi dans la société.

DÉPENSES (milliers $)

	81/82	82/83	83/84	84/85	Budget des dépenses 85/86
Traitements	305,805	334,626	369,615	404,092	429,702
F & E (autres dépenses)	138,933	153,598	166,600	202,027	195,944
Immobilisations	54,344	66,188	114,675	132,464	168,769
Subventions	1,071	1,061	212	223	390
Contributions	156	354	817	1,083	1,027
TOTAL	**500,309**	**555,827**	**651,919**	**739,889**	**795,832**
Revenus	14,440	19,011	17,286	24,832	30,875
A.-P.	9,973	9,958	10,233	10,727	11,105

OBSERVATIONS, ANALYSE ET SOLUTIONS

Compte tenu de la taille du Service correctionnel du Canada et de la diversité de ses activités, le Groupe d'étude a regroupé ses observations sur le SCC sous les rubriques qui suivent. Cependant, les questions relatives à la surveillance des délinquants en liberté conditionnelle seront étudiées dans le profil de programme de la CNLC.

ANNEXES

PARTAGE DES POUVOIRS DANS LE SECTEUR DES SERVICES CORRECTIONNELS ("RÈGLE DES DEUX ANS")

DESCRIPTION

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit que le gouvernement fédéral est responsable de l'administration des "pénitenciers" et les gouvernements provinciaux, des "prisons". Ces deux termes sont définis dans le Code criminel, la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur les prisons et les maisons de correction, de sorte qu'un "pénitencier" accueille les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement de deux ans ou plus et une "prison", les personnes purgeant une peine de moins de deux ans. Les provinces administrent aussi toutes les peines en milieu communautaire, comme les probations, en vertu de leur compétence constitutionnelle en matière d'administration de la justice. Cependant, le gouvernement fédéral est chargé de la surveillance des délinquants relevant de sa compétence qui sont en liberté conditionnelle. Ce partage fondamental des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, en matière de services correctionnels, se complique par diverses distinctions; la plus notoire tient au fait que les trois plus grandes provinces ont leur propre commission des libérations conditionnelles qui rend les décisions de libération anticipée à l'égard des prisonniers relevant de leur compétence et elles administrent leur propre programme de surveillance des libérés conditionnels. Cependant, les délinquants détenus dans des établissements fédéraux et les prisonniers relevant de la compétence des autres provinces ou des territoires sont assujettis aux décisions et à la surveillance du gouvernement fédéral en matière de libération conditionnelle (sans que cela n'entraîne de coûts supplémentaires pour les gouvernements provinciaux concernés). Par contre, les absences temporaires accordées occasionnellement aux détenus sont, sans exception, administrées par le gouvernement de la province où le détenu est incarcéré. La clémence (pardon et épuration du casier judiciaire) relève exclusivement du gouvernement fédéral.

Les représentants du fédéral, des provinces et du secteur privé s'entendent tous pour dire que la règle des deux ans est tout à fait arbitraire et qu'il s'agit d'une anomalie constitutionnelle. De plus, elle crée des difficultés pratiques qui nuisent à la prestation des services et à l'efficience de l'administration. Les gouvernements tant fédéral que provinciaux administrent tous des programmes

d'emprisonnement et des programmes de surveillance des détenus en milieu communautaire. Les deux paliers de gouvernement doivent assumer les frais généraux et autres frais administratifs liés à la prestation de ces services. Souvent, ils se feront une concurrence malsaine pour s'approprier le personnel disponible, les services communautaires et les ressources du secteur privé. Puisque la grande majorité des services sociaux connexes (éducation, santé, logement, etc.) sont offerts au niveau provincial, cela entraîne des problèmes de planification et de coordination du fait que les deux paliers de gouvernement établissent des demandes et des priorités souvent opposées pour ces services. Tous deux sont responsables de délinquants qui ont des besoins semblables - comme dans le cas des traitements contre la dépendance à l'égard de l'alcool - mais le partage des programmes et des installations a été, du moins jusqu'à maintenant, restreint par les problèmes de logistique inhérents au transfert de compétence. Il en est de même pour le partage des ressources offertes aux délinquants relevant des deux paliers de gouvernement qui représentent des problèmes de sécurité ou qui doivent ou désirent être détenus près de leur lieu de résidence.

Malgré ces difficultés et les discussions fédérales-provinciales qui, périodiquement depuis 1887, portent sur la modification du partage, la règle demeure. Cette situation est imputable d'une part à l'inégalité des ressources financières des différentes provinces et d'autre part, au manque de volonté politique de la part des différents gouvernements. Au cours des années, différentes options ont été considérées comme la meilleure solution de rechange à la règle des deux ans; il a tour à tour été question d'une règle des six mois, d'une règle des cinq ans, de la pleine responsabilité des provinces, de la pleine responsabilité du gouvernement fédéral, de la responsabilité conjointe et d'un partage fondé sur le caractère carcéral ou non carcéral des peines.

Les membres du Groupe d'étude ont découvert que la plupart des fonctionnaires provinciaux voulaient vraiment que les provinces deviennent responsables des services correctionnels actuellement offerts par le gouvernement fédéral, à la condition qu'elles reçoivent une indemnisation financière suffisante. Quelques provinces appuyaient cette prise de contrôle mais avaient certaines réserves qui semblaient tenir surtout à la crainte que les fonds fédéraux soient ou puissent devenir insuffisants. Certaines provinces croient qu'il y aura bientôt une meilleure

coordination, par suite des récentes discussions menées par le SCC en vue d'obtenir plus d'échanges de services entre les gouvernements.

Il convient de noter que le nouveau commissaire des services correctionnels a récemment commencé à discuter avec les représentants de chaque province d'une nouvelle série d'ententes fédérales-provinciales d'échange de services. Ces ententes ont pour but de permettre le partage de certaines ressources correctionnelles par les deux paliers de gouvernement et de renégocier la thèse traditionnelle du gouvernement fédéral au sujet du paragraphe 16(1) de la Loi sur les pénitenciers et du transport des détenus relevant de sa compétence (voir plus loin). Par exemple, l'Alberta a un certain nombre de lits de prison inoccupés qu'elle aimerait mettre à la disposition des détenus relevant de la compétence fédérale; d'autres provinces qui envisagent la possibilité de construire de nouvelles installations demandent au gouvernement fédéral d'y contribuer, en échange d'un nombre réservé de lits pour ses détenus. Dans bon nombre de provinces, un palier de gouvernement voudra recourir de plus en plus aux services du personnel de surveillance en milieu communautaire de l'autre gouvernement.

Il semble donc que les principales questions en litige soient les suivantes :

- Efficience : Est-ce qu'un changement (peu importe dans quelle direction) permettrait d'améliorer sensiblement la rationalisation des ressources, la coordination des services correctionnels et autres services sociaux ainsi que la planification et la prestation efficace des programmes?

- Coûts : Quels principes devraient régir les transferts de fonds entre gouvernements qui pourraient être inclus dans une modification du partage? Quel serait le meilleur mode de financement? À quel degré de contrôle l'utilisation de ces fonds devrait-elle être soumise? De façon générale, le Groupe d'étude croit qu'aucune modification du partage ne devrait entraîner, pour quelque palier de gouvernement, des coûts additionnels non remboursés par l'autre gouvernement.

- Normes : Sans égard à la solution de rechange retenue, devrait-on viser à atteindre des normes nationales dans le secteur des services correctionnels et, le cas échéant, comment devraient-elles être appliquées? Le Groupe estime que le gouvernement fédéral doit garder la responsabilité de l'élaboration et du maintien des normes dans les domaines des droits de la personne, des programmes et de la mitigation des peines (en vertu de sa compétence en matière de droit criminel), peu importe que la responsabilité de la prestation des services change ou non.

OPTIONS

Les représentants provinciaux semblent maintenant croire, tout comme le Groupe d'étude, qu'il ne vaudrait pas la peine de remplacer une règle arbitraire (la règle des deux ans) par une autre tout aussi arbitraire (comme la règle des six mois). Par conséquent, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Échange de services, sans possibilité d'entière responsabilité des provinces

Cette option a l'avantage de ne nécessiter aucune négociation entre les gouvernements fédéral et provinciaux sur l'élaboration d'un nouveau partage. Les deux parties devraient cependant faire des efforts conjoints supplémentaires pour utiliser plus efficacement les ressources existantes et futures, par l'entremise de nouvelles ententes d'échange de services. La valeur de ces nouvelles ententes demeure toutefois incertaine puisqu'elles sont encore, en grande partie, au niveau de la négociation. De plus, même si elles régleront certaines questions de partage des ressources, elles ne traiteront pas nécessairement des difficultés plus importantes qu'entraîne le partage. L'efficacité des ententes dépend entièrement de la bonne volonté de toutes les parties.

2. Entière responsabilité fédérale

Cette option réglerait les difficultés découlant de la division des services et des programmes, mais ajouterait quelque 12,000 employés à la fonction publique fédérale. Certaines provinces ne pourraient pas accepter ce

transfert. Elle ne réglerait pas et pourrait même aggraver les problèmes de coordination entre les services correctionnels et les autres services sociaux dont la prestation est assurée en grande partie au niveau provincial.

3. Entière responsabilité provinciale dans les provinces intéressées

Cette option présente apparemment le plus d'intérêt pour les provinces, du moins au niveau des hauts fonctionnaires. Elle nécessiterait une certaine collaboration de la part du fédéral qui permettrait aux provinces intéressées d'assumer la pleine responsabilité du secteur correctionnel sur leur territoire, sans forcer les autres provinces à agir de la même façon. Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement fédéral élaborerait des normes nationales, en vertu de sa compétence en matière de droit criminel, et surveillerait l'utilisation des fonds transférés aux provinces pour l'exécution des activités qui relevaient de sa compétence auparavant. Elle offre le plus de possibilités sur divers plans : coordination entre la police, les tribunaux et le secteur correctionnel ainsi qu'entre les services correctionnels et les autres services sociaux, réduction des frais généraux dans le secteur correctionnel au Canada, encouragement des mesures innovatrices au niveau régional et local, traitement des délinquants près de leur résidence (ce qui offre de meilleures chances de réinsertion sociale) et utilisation optimale des programmes pour les détenus qui en ont le plus besoin.

4. Placement et classement conjoints

Dans ce système, les deux paliers de gouvernement conserveraient leurs propres secteurs d'activités distincts, comme à l'heure actuelle, mais ils décideraient de l'endroit où le délinquant doit purger sa peine, dans un établissement relevant de l'un des gouvernements, par l'entremise d'un comité conjoint de classement. Cette mesure pourrait permettre un classement plus rationnel des délinquants, dans l'établissement qui leur convient le plus. Toutefois, elle semble présenter des difficultés pratiques énormes. Les deux paliers de gouvernement voudront restreindre leur population, et les coûts y afférents, à un niveau minimal,

et ni l'un ni l'autre ne voudra être responsable des délinquants difficiles, agités, ou qui représentent un certain risque. Le comité de classement conjoint devra prendre des décisions sur les transferts faisant suite au placement initial, ce qui impliquera de longs délais, parfois plus longs que la peine totale que le délinquant doit purger. Certains détenus passeront constamment d'un palier de gouvernement à l'autre, avec le chaos qui en résultera, ou ne seront jamais déplacés, si les deux parties n'en viennent pas à un accord. Il sera difficile d'établir la responsabilité parlementaire dans les cas d'échecs retentissants, comme les évasions de détenus placés dans des établissements dont le niveau de sécurité n'est pas assez élevé.

LA PRIVATISATION DES FONCTIONS CORRECTIONNELLES

DESCRIPTION

À l'heure actuelle, le secteur privé participe activement à certains aspects du secteur correctionnel fédéral, mais très peu ou pas du tout à d'autres. Le domaine de la surveillance postcarcérale est celui où la participation du secteur privé est la plus importante. En effet, le secteur bénévole (comme la Société John Howard et la Société Élizabeth Fry) assume la surveillance d'un nombre important de délinquants, après leur libération, et effectue des enquêtes communautaires (E.C.) dans le cas de nombreux délinquants avant qu'une décision soit prise en vue d'une éventuelle libération anticipée. En outre, environ la moitié du personnel assurant les services de santé et les services dentaires, de même que tout le personnel dispensant les soins chirurgicaux, ont été engagés par des contrats de louage de services personnels. La plupart des enseignants viennent également du secteur privé et ont été engagés au moyen de marchés conclus avec les établissements d'enseignement existants, tandis que dans la plupart des cas, la formation professionnelle est dispensée par des employés du SCC.

Le SCC dirige 21 centres de transition (centres correctionnels communautaires, ou CCC) dans toutes les régions du pays, mais loue également des places à la journée dans environ 160 centres de transition et centres résidentiels communautaires (CRC) appartenant à des particuliers et exploités par le secteur privé. La conception et la construction de nouveaux pénitenciers sont aussi confiées au secteur privé dans une large mesure, au moyen de marchés préparés par le ministère des Travaux publics. En outre, les services comme l'aumônerie, la protection contre les incendies et l'enlèvement des déchets sont presque entièrement privatisés.

L'accroissement de la privatisation du secteur correctionnel fait entrer en jeu diverses questions; voici quelques-unes des plus importantes :

Les coûts : Il semble que la privatisation de certains services du secteur correctionnel puisse entraîner des économies (voir ci-dessous). D'autres, cependant, qui coûtaient moins cher auparavant lorsqu'ils étaient fournis par le secteur privé (comme la surveillance des

libérés conditionnels et les centres résidentiels communautaires) pourraient bientôt cesser d'être économiques. Les économies réalisées dans ces domaines étaient, pour une grande part, attribuables à des frais généraux moins élevés, à des salaires très inférieurs dans le secteur privé, ainsi qu'aux besoins limités en matière de programmes et de dotation. Cependant, en raison des pressions exercées en vue d'une plus grande responsabilité, des conséquences résultant d'incidents tragiques isolés, et de la réticence grandissante du secteur bénévole à fournir un service restreint contre une rémunération peu élevée, cette situation semble vouloir prendre fin. En Ontario, par exemple, les gestionnaires des services correctionnels signalent qu'à l'heure actuelle, les coûts des centres résidentiels communautaires atteignent et même dépassent ceux de certains services comparables fournis par le gouvernement.

La délégation des pouvoirs d'agent de la paix : On éprouve des réticences à déléguer les pouvoirs d'agent de la paix au secteur commercial, surtout dans le cas des établissements correctionnels à sécurité maximale, qui présentent un caractère éminemment coercitif. Aux États-Unis, les premières tentatives d'établissement de prisons privées à sécurité maximale indiquent que le gouvernement est pleinement responsable en cas d'accusation de négligence dans l'emploi de la force par les entrepreneurs privés, surtout si le gouvernement n'a pas établi de normes détaillées concernant le recrutement et la formation du personnel, ou n'a pas surveillé l'application de ces normes.

La concurrence : Même sur un marché beaucoup plus vaste comme celui des États-Unis, le nombre d'entreprises privées pouvant fournir des services correctionnels reste faible. Cet état de choses soulève des doutes quant à la possibilité pour le gouvernement d'assurer le respect des normes et de remplacer les fournisseurs insatisfaisants.

Le contrôle du respect des normes applicables : Rappelons que l'élaboration de normes détaillées et la surveillance par le gouvernement de certains services correctionnels fournis par le secteur privé semblent nécessaires, ce qui pourrait augmenter et non réduire les coûts globaux. La précision des normes est d'autant plus importante que les lignes directrices du

gouvernement concernant les relations entre employeurs et employés dans le contexte des marchés de services, empêchent le SCC de diriger, au jour le jour, la prestation du service par l'entrepreneur.
La protection des anciens fonctionnaires : Il y aurait lieu de donner aux employés du SCC la priorité lorsqu'il s'agit d'avoir recours aux services d'entrepreneurs privés, et de leur donner l'occasion de constituer des entreprises et de présenter des soumissions pour la prestation de services.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage, en vue de la privatisation ou de l'accroissement de la privatisation, les mesures suivantes :

1. Les services d'alimentation

Le SCC emploie un personnel de 296 personnes, ce qui représente une somme de 11,037,604 $ en traitements, pour gérer et fournir les services d'alimentation. De plus, 1,410 détenus travaillent à la préparation des aliments et environ 400 détenus travaillent dans les fermes du SCC qui fournissent des aliments. Les expériences réalisées dans d'autres pays montrent que les coûts peuvent être réduits d'au moins 10 % par la privatisation de ces services, sans que la qualité de ceux-ci en souffre pour autant. Le SCC étudie activement la possibilité de privatiser ces services et de nombreux autres.

2. La formation générale et professionnelle des détenus

Le SCC emploie 299 personnes, pour un total de 12,569,337 $ en traitements, pour gérer et assurer la formation scolaire et professionnelle des détenus. En outre, le SCC consacre une somme d'environ 12,000,000 $ à des marchés conclus avec des établissements de l'extérieur pour la formation générale et professionnelle. L'expérience démontre que dans l'ensemble, une plus grande privatisation de ces services ne réduirait pas les coûts mais améliorerait la qualité de la formation reçue, étant donné que les risques d'épuisement professionnel sont moins grands dans un système privatisé, en raison d'un plus grand roulement du personnel.

3. Le travail des détenus

En 1984-1985, 6,574 détenus travaillaient tandis qu'ils étaient incarcérés dans les établissements du SCC, sans compter les 1,575 détenus qui recevaient une formation générale ou professionnelle. La majorité des détenus qui travaillent (56 %) s'occupent de l'entretien des établissements, du travail de bureau, de la production des aliments, etc. Environ 18 % occupent des emplois liés aux programmes pour les délinquants. Quelque 16 % s'adonnent à des activités industrielles en prison,y compris le traitement automatisé des documents. Il n'y a qu'environ 400 détenus, (soit 6 %) qui travaillent (le plus souvent au salaire minimum) dans des établissements industriels exploités par des entreprises privées. Ce nombre reste stable depuis de nombreuses années, en dépit des efforts périodiques déployés pour attirer les employeurs de l'extérieur vers les activités industrielles du SCC, ou pour les inciter à établir leurs propres entreprises industrielles et employer les détenus relevant du SCC. Cela entraînerait des avantages évidents. En effet, cela réduirait les coûts pour le SCC en traitements et en F&E, tout en permettant aux détenus de payer des impôts, d'assurer le soutien financier de leur famille, de payer une pension plus élevée et d'économiser davantage en vue de leur libération. Pour ces raisons, il y a lieu d'encourager le déploiement d'efforts supplémentaires pour attirer les employeurs privés au SCC.

Malheureusement, divers facteurs inhérents au milieu pénitentiaire rendent celui-ci moins attrayant pour l'industrie privée. Ainsi, l'hostilité et la faible productivité des travailleurs détenus nuisent à l'efficacité et à la rapidité de l'expédition et de la réception. Les risques pour la sécurité que présentent les détenus (entre autres nombreux problèmes) entraînent des frais de surveillance beaucoup plus élevés que la moyenne. L'isolement de bon nombre d'établissements cause des frais généraux et de transport excessifs. Enfin, l'hostilité des syndicats et du public en général envers les entreprises qui bénéficient d'arrangements de ce type rend ceux-ci peu attrayants. À l'heure actuelle, CORCAN (le programme des industries du SCC) essuie des pertes d'environ 10 millions de dollars chaque année, et vend ses produits presque exclusivement à Approvisionnements et Services Canada. En dépit de la publicité entourant, aux États-Unis, les initiatives en vue d'instituer des établissements

industriels à l'intérieur des centres de détention, en date du mois de janvier 1985, il n'existait que 26 projets de ce type aux États-Unis, auxquels participaient moins de 1,000 détenus, c'est-à-dire 0.2 % de l'ensemble des détenus aux États-Unis.

4. Les services de santé

Le SCC est en train de mettre sur pied des projets-pilotes en vue de privatiser complètement les infirmeries de six pénitenciers, plutôt que de seulement embaucher des médecins à titre contractuel. Dans d'autres pays, cette solution a permis d'offrir des soins médicaux de meilleure qualité et plus diversifiés, même si l'on peut s'attendre à ce que dans l'ensemble, les coûts soient plus élevés.

5. Les services communautaires

Même si nous ne disposons d'aucun chiffre précis quant à la charge de travail, à l'heure actuelle, le SCC conclut des marchés avec le secteur bénévole pour un nombre important de services d'enquêtes communautaires (EC), de services de surveillance des libérés conditionnels et de surveillance obligatoire, ainsi que des services de centres de transition et de résidence. Pour la plus grande partie, en raison des salaires et des frais généraux peu élevés du secteur bénévole, ces services ont toujours été et restent moins coûteux que les services comparables fournis par le SCC, encore que (peut-être pour cette raison) d'après certaines personnes du SCC, les services fournis par le secteur privé sont d'une qualité inférieure et sont assortis d'une responsabilité insuffisante. Certains gouvernements provinciaux ne dirigent aucun centre de transition (CCC) pour leur compte, mais ont recours exclusivement aux CRC du secteur privé, et se disent satisfaits de cet arrangement. Étant donné le capital limité dans le secteur privé, le SCC devrait envisager la possibilité de louer les installations existantes des CCC du secteur privé, et conclure des marchés avec celui-ci pour la gestion de ces installations.

Tous les services susmentionnés (EC, CCC et surveillance) semblent bien se prêter à une plus grande privatisation, étant donné que le secteur privé est plus à même de fournir des services spécialisés et diversifiés, pourvu qu'un financement suffisant soit mis à sa disposition. Afin d'assurer la stabilité des programmes, il

y aurait lieu d'envisager le financement en bloc des installations résidentielles, plutôt que le paiement d'honoraires en contrepartie d'un service.

6. Les pénitenciers privés

Les pénitenciers privés doivent être distingués des centres de transition puisqu'il s'agit d'établissements où le niveau de sécurité est plus élevé et où il est nécessairement fait usage de pouvoirs coercitifs comme les fouilles et la discipline. Aux États-Unis, l'institution récente de prisons privées dans certains États a été causée par le surpeuplement massif des prisons, auquel s'ajoute la difficulté de capitalisation au moyen de l'émission publique d'obligations. Au Canada, ces problèmes ne se posent pas et il paraît prudent d'éviter la privatisation des pénitenciers jusqu'à ce que les expériences réalisées aux États-Unis apportent des réponses aux questions fondamentales concernant l'augmentation ou la diminution des coûts, les programmes, l'utilité et les coûts des normes et du contrôle de leur application, ainsi que l'octroi des pouvoirs d'agent de la paix aux entrepreneurs. Entretemps, le Canada devrait garder à l'oeil les pénitenciers privés et se livrer à des expériences au moyen de projets-pilotes de portée limitée.

7. Les services techniques

Comme nous l'avons mentionné, de nombreux services de ce type font déjà l'objet de marchés avec le secteur privé. En outre, la gestion du transport et des parcs, le contrôle des stocks et l'entreposage sembleraient se prêter à la privatisation.

8. L'administration

De nombreux services administratifs pourraient être privatisés davantage, notamment la formation du personnel, les publications, l'émission des chèques de paye des employés, la paye des détenus, certaines vérifications de routine et certains services d'information coordonnés.

UN SYSTÈME DE DOTATION EFFICACE POUR LE SCC

DESCRIPTION

Les pénitenciers fédéraux renferment actuellement 11,000 détenus, et compte tenu des augmentations prévues pour les années à venir, les questions liées à la construction et à la dotation des prisons, ainsi qu'à l'affectation et à l'utilisation efficace des ressources humaines, auront un effet important sur le budget du SCC.

La meilleure façon d'aborder l'étude de ces questions est de revoir les objectifs et les buts de l'organisation. Aussi l'énoncé de la mission figurant dans le rapport Ingstrup de novembre 1984 présente-t-il un certain intérêt :

> "Le Service correctionnel du Canada, en tant que composante du système de justice criminelle, contribue à la protection de la société en effectuant un contrôle sûr, sans risque et humain des délinquants tout en les aidant à devenir des citoyens respectueux des lois."

En pratique, les mots "sûr", "humain" et "aidant" se sont traduits par un ensemble de programmes intégrés concernant notamment le travail des détenus, les activités de loisirs, la sécurité, les besoins particuliers, la famille et la communauté, de même que le placement et le transfert. Le programme de sécurité est celui dont les effets sont les plus sensibles et qui touche de façon importante et globale tous les détenus des pénitenciers.

Afin de garantir la sécurité dans divers postes de travail et activités, quatre modèles opérationnels ont été élaborés à titre de méthodes d'affectation du personnel de sécurité :

le système des escouades
le système des unités résidentielles
le concept de travail en équipe
le système de gestion par unité fonctionnelle

Le système des escouades est une pratique fondamentale d'affectation du personnel qui provient apparemment d'une tradition paramilitaire remontant aux premières années du Service des pénitenciers. Le personnel de sécurité est organisé en escouades qui, en dernier ressort, répondent

devant le Directeur adjoint de la sécurité. Chaque escouade est dirigée par un chef (CX-COF-6/5) et comporte un certain nombre de surveillants intermédiaires (CX-COF-4/3).

L'affectation des agents de correction à des quarts et à des postes de travail est faite de façon individuelle. Ainsi, différents chefs et surveillants peuvent travailler en même temps et il ne semble exister aucune équipe de surveillance fixe. Le personnel est affecté selon les exigences de l'horaire des postes de travail.

Le système des unités résidentielles est le fruit de l'évolution graduelle de la théorie et de la pratique dans le domaine des services à la personne et des sciences du comportement. Certaines expériences de la conception institutionnelle ont été entreprises et des innovations dans la conception des programmes ont été formulées à partir du modèle de la communauté thérapeutique, par la méthode de la dynamique des petits groupes. En 1971, une instruction divisionnaire concernant les unités résidentielles a été émise; un manuel intitulé "The Living Unit Program" a été publié en 1972.

Le système des unités résidentielles a été conçu pour aider les détenus à devenir de meilleurs citoyens, grâce à la création d'un milieu propre à favoriser une meilleure adaptation sociale, et par l'amélioration des communications entre le personnel et les détenus.

Les objectifs étaient d'instituer des rapports positifs entre le personnel et les détenus, de stimuler un sens des responsabilités envers soi et envers les autres, de promouvoir l'apprentissage de la vie en société et de fournir le degré nécessaire de sécurité dynamique. Le système des unités résidentielles a été conçu de façon à intégrer la sécurité et les activités liées aux programmes, dans un environnement plus positif.

Le concept de travail en équipe a été élaboré à la faveur de recherches en vue de trouver une nouvelle méthode de gestion des établissements correctionnels au cours des années 60 et 70.

Le principe fondamental était d'inciter le personnel de sécurité à connaître les détenus, de façon à améliorer la sécurité dynamique en étant plus en mesure de prévoir le comportement des détenus et d'évaluer les exigences des programmes. Le personnel correctionnel devait être réparti

en deux groupes, soit le personnel de correction et le personnel de sécurité, selon les compétences et les intérêts de chacun. L'équipe de correction devait travailler directement avec les détenus. Quant aux équipes de sécurité, elles devaient occuper les postes de sécurité périmétriques et autres postes de travail sans contact avec les détenus. Un surveillant d'équipe était nommé et les chefs d'équipe se remplaçaient avec leur équipe suivant le même horaire de travail.

La mise en oeuvre de ce concept a commencé au pénitencier de Dorchester en 1974 et a par la suite été poursuivie dans d'autres établissements. On a accordé graduellement une importance accrue à la fréquence des contacts et des rapports entre le personnel et les détenus. Cependant, ce concept a entraîné un roulement complet de tous les agents de correction à tous les postes de travail, en raison de conflits entre les deux groupes d'agents. Dans ces conditions, les principes du concept de travail en équipe n'étaient plus respectés. Depuis, les chefs d'équipes ne se relaient plus pour leur quart de travail avec leur propre équipe.

Les objectifs du concept de travail en équipe étaient de créer des rapports constructifs entre surveillants et employés, d'augmenter la responsabilité et de développer au maximum les compétences des surveillants en matière d'aide et de counseling. On prétendait que cela favoriserait une meilleure surveillance de la sécurité et augmenterait l'efficacité du groupe CX. Comme nous l'avons mentionné, les éléments du concept de travail en équipe se sont graduellement érodés.

Le Système de gestion par unité fonctionnelle a été mis au point au cours des années 70 au Federal Bureau of Prisons du ministère de la justice aux États-Unis. Ce système reprend les principes de la gestion décentralisée par unités de logement, et s'apparente au système des unités résidentielles dans la mesure où il repose sur des rapports plus étroits entre les détenus et le personnel qui prend les décisions. Le programme est mis en application par un gestionnaire d'unité, conjointement avec des agents de gestion des cas, des conseillers, des éducateurs et le personnel de bureau, qui sont tous affectés à l'unité et s'y trouvent matériellement. Le Federal Bureau of Prisons a adopté ce modèle dans tous ses établissements. L'ancienne structure hiérarchique a été supprimée et les rapports entre les détenus et le personnel ont été améliorés. Les détenus

sont assignés de façon permanente à une unité, et une unité de personnel multidisciplinaire assure les services aux programmes, y compris les agents correctionnels de sécurité. Le gestionnaire d'unité est responsable de l'unité sur le plan administratif et a les pouvoirs administratifs nécessaires à cette fin.

Une étude a été entreprise en septembre 1983 en vue de comparer les coûts des quatre modèles, en attribuant des coûts aux diverses solutions et niveaux de personnel, au moyen d'un exercice de simulation organisationnel effectué dans dix pénitenciers.

Afin de mener à bien cette étude, des efforts ont été faits en vue d'assurer la réalisation de tous les avantages que pouvait comporter chaque modèle. Ces avantages ont été définis de façon à refléter les résultats souhaitables qui semblaient tenir compte des facteurs énumérés dans l'énoncé de la mission précitée (c'est-à-dire, assurer le degré nécessaire de sécurité pour le public, le personnel et les détenus, maintenir un régime normalisé et promouvoir l'utilisation efficace des ressources humaines disponibles).

L'étude a montré que dans huit des dix expériences effectuées, le système des escouades était un modèle moins coûteux sur les plans de la sécurité, de la gestion des cas et des programmes sociaux. D'autre part, le système des unités résidentielles s'est révélé plus économique dans deux établissements. Cependant, le rapport indique que ces deux établissements présentent des caractéristiques particulières, de sorte que les constatations qui y ont été faites ne peuvent être généralisées.

Étant donné l'évolution qu'il a connue, le concept du travail en équipe ne présente ni possibilité d'économie, ni avantage marqué.

L'expérience n'a pas permis de déterminer les coûts qu'entraînerait le système de gestion par unité fonctionnelle puisque celui-ci n'a jamais été mis en oeuvre auparavant dans un pénitencier canadien, et que l'application simulée de ce système posait des difficultés sur le plan de la méthode de travail.

Le système des unités résidentielles semble présenter un plus grand nombre d'avantages, non seulement quant à la sécurité, mais aussi quant à la préparation des détenus en

vue de leur libération. En effet, il offre un environnement plus normal et favorise les rapports entre le personnel et les détenus. En conséquence, ce modèle paraît se rapprocher davantage des buts énoncés dans la mission précitée.

En résumé, l'étude effectuée montre qu'aucun des modèles n'est le plus avantageux tout en étant le moins coûteux. Il est difficile d'attribuer un coût à des facteurs intangibles comme l'amélioration des relations entre le personnel et les détenus, la normalisation du milieu, une surveillance plus directe des détenus, ainsi qu'une plus grande participation du personnel à diverses fonctions visant à soutenir la motivation au travail et le moral du personnel.

D'après les données fournies par l'expérience, la dotation en personnel nécessaire au fonctionnement d'un établissement à sécurité moyenne suivant le système des unités résidentielles exigerait 5 A-P de plus que le système des escouades. Cela constituerait une économie de $249,940 pour un établissement de ce type et de mêmes dimensions, bien que le montant varie suivant les établissements.

D'autre part, certains de ces facteurs entraînent la résorption de certains phénomènes néfastes au sein des établissements. Ainsi, le nombre de cas de voies de fait chez les détenus semble diminuer, et le besoin de placer certains détenus en isolement protecteur et de les transférer dans des unités spéciales semble moins grand. Cependant, le système des unités résidentielles n'est pas nécessairement le plus efficace ou le plus approprié pour tous les établissements, surtout dans le cas des établissements à sécurité maximale. L'expérience indique que dans certains établissements, certains agents d'unité résidentielle sont plus susceptibles d'être frappés par le syndrome d'épuisement professionnel s'ils sont affectés de façon permanente à des unités résidentielles.

Il y a maintenant deux établissements où l'on utilise une forme de gestion par unité fonctionnelle, et, selon le Groupe d'étude, ce modèle devrait être évalué et comparé sur le plan des coûts et des résultats dans les mois à venir.

Pour le moment, nous ne disposons d'aucune donnée définitive quant à l'efficacité particulière des différents modèles d'affectation du personnel. Aux yeux des membres du Groupe d'étude, il convient d'effectuer d'autres comparaisons et analyses des avantages dans ce domaine.

De toute évidence, la solution consistant à construire de très grands pénitenciers et à les doter d'un personnel et de programmes minimaux ne doit pas être préférée aux modèles qui existent actuellement. Le SCC assume une lourde responsabilité pour la sécurité des détenus dont il a la charge, et pour fournir à ces derniers la possibilité de s'amender.

Le Groupe d'étude considère comme une fausse économie, tant du point de vue des coûts financiers que représentent les problèmes susmentionnés que du point de vue des coûts en ressources financières et humaines qu'elle entraînerait sur le plan de la réintégration sociale après la libération, la création d'un établissement doté d'un personnel minimal et présentant l'aspect d'un entrepôt, ce qui pourrait entraîner l'augmentation du nombre de cas de voies de fait, voire d'homicide chez les détenus, semer l'agitation et susciter des émeutes coûteuses, et enfin soulever la colère du public qui pourrait critiquer les conditions inhumaines ou inconstitutionnelles dans lesquelles se trouvent les détenus.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Continuer d'avoir recours au système des unités résidentielles, mais en créant des unités plus nombreuses de façon à y accueillir plus de détenus. Cela entraînerait des économies d'échelle et compenserait une partie de l'augmentation des coûts en dotation du personnel. Toutefois, l'augmentation du nombre des détenus dans chaque unité pourrait réduire et même annuler complètement les avantages que comporte ce modèle et que nous avons décrits ci-dessus.

2. Continuer de surveiller les avantages et les facteurs qui entrent en jeu dans la comparaison du système des unités résidentielles et du système des escouades, et autoriser la construction d'autres établissements dans les régions, selon les besoins, en adoptant la configuration qui, de l'avis de la haute direction de l'établissement, semble la plus avantageuse.

3. Il y a peut-être lieu d'examiner la possibilité de réaliser des économies sur le plan de la dotation en combinant certains postes de travail liés aux

programmes pour les délinquants et à la gestion des cas, suivant une version modifiée du système des unités résidentielles. (Voir "Mesures d'efficience administrative au sein du SCC")

LES EMPLOYÉS À TEMPS PARTIEL

DESCRIPTION

Au Canada, comme dans d'autres pays, le fonctionnement des prisons et des pénitenciers relevant du fédéral et des provinces entraîne des coûts très élevés en heures supplémentaires. Bien qu'une faible partie des frais d'heures supplémentaires soit attribuable au personnel technique et au personnel de soutien, la plus grande partie de ces coûts, au SCC, est imputable au programme de sécurité. Un certain nombre de postes de sécurité doivent être remplis par des agents de correction. Or, si un employé est absent en raison de maladie, d'un programme de formation ou d'un congé annuel, ou si un incident exige l'affectation de personnel supplémentaire à un poste de sécurité, des frais d'heures supplémentaires devront être engagés.

Suivant les dispositions actuelles, des A.-P. sont allouées pour le remplacement de quelques agents en cas d'absence. Cependant, dans un rapport datant de décembre 1981 et portant sur les heures supplémentaires, il a été reconnu que dans la plupart des établissements, on ne pouvait garantir un niveau de remplacement satisfaisant, notamment à cause des exigences organisationnelles comme la règle du déclassement, des exigences du regroupement pour la formation et de la répartition fractionnée des A.-P. Le rapport indique en outre que les A.-P. supplémentaires allouées sont souvent utilisées pour la création de nouveaux postes opérationnels. Le seul fait d'augmenter le nombre d'A.-P. à des fins de dépannage n'entraîne pas une diminution proportionnée des heures supplémentaires.

Le problème coûteux des heures supplémentaires (par exemple, 24.5 millions de dollars pour l'exercice 1981-1982) pourrait, de l'avis du Groupe d'étude, être réglé par le recours à un nombre indéterminé d'agents à temps partiel, plutôt que par le rappel du personnel à temps plein. Lorsqu'un agent régulier (à temps plein) déjà affecté à un quart de travail est rappelé pour effectuer un travail particulier, ou pour remplacer un agent absent, cela entraîne des frais d'heures supplémentaires. Souvent, le tarif applicable est le double tarif, plutôt que le tarif et demi qui s'applique habituellement aux heures supplémentaires, selon qu'il s'agit du premier jour de repos de l'employé ou d'un jour férié désigné.

On a signalé que bon nombre d'employés sont réticents à faire des heures supplémentaires au taux moins élevé. Au cours de l'exercice 1980-1981, une moyenne globale de 22 % des 900 000 heures supplémentaires régulières travaillées ont été payées à double tarif. Dans certains établissements, ce pourcentage s'est élevé à 40 %.

La question fondamentale qui se pose est celle de savoir si le recours à des agents à temps partiel aurait pour effet de réduire sensiblement le coût élevé des heures supplémentaires. Les facteurs qui entrent en jeu sont les exigences de la formation, les avantages sociaux des employés, la convention collective du groupe CX, le Régime de retraite de la Fonction publique fédérale et les sources de recrutement du personnel à temps partiel.

Le recours à des agents de correction à temps partiel peut être avantageux dans la mesure où ceux-ci peuvent être affectés aux périodes de pointe et où leur disponibilité permet une plus grande souplesse dans la planification des congés et de la formation du personnel à plein temps. Les frais d'heures supplémentaires sont réduits lorsque les postes de travail supplémentaires sont comblés par des employés à temps partiel. Cette technique paraît également moins coûteuse et plus efficace que le système des remplaçants à temps plein. D'autre part, la réduction du nombre d'heures supplémentaires diminue d'autant les risques d'épuisement et le stress pour les employés à temps plein. La création d'une réserve d'agents à temps partiel en attente permet aussi de disposer d'un ensemble plus vaste de ressources humaines dans lequel il est possible de puiser en cas d'urgence.

Toutefois, de l'avis du Groupe d'étude, certains inconvénients doivent être pris en considération. Les frais généraux d'administration relatifs aux employés à temps partiel sont plus élevés parce que les coûts que représentent le recrutement, l'embauchage, la formation, l'administration des avantages, la tenue de livres et l'habillement, doivent être imputés à un nombre inférieur d'heures de travail. Il est généralement plus difficile de surveiller les employés à temps partiel et d'apprécier leur rendement, ce qui ajoute à la charge de travail générale de surveillance. Les coûts des avantages sociaux par heure travaillée sont plus élevés dans le cas des employés à temps partiel. Par ailleurs, l'hostilité qu'éprouvent les employés à temps plein à l'endroit des employés à temps partiel peut causer des dissensions dans le milieu de

travail. Enfin, si le nombre d'heures supplémentaires est sensiblement réduit, une diminution de revenus risque de se répercuter sur le moral des employés à temps plein.

En 1984, une somme de quelque 21,693,692 $ a été déboursée pour les heures supplémentaires faites par les agents de correction. Dans un projet de rapport présenté en octobre 1985, on a fait état des économies qui pourraient être réalisées grâce au recours à des agents à temps partiel pour remplacer soit certains postes à temps plein soit les postes d'agents remplaçants. Les agents à temps partiel seraient également en attente en vue de combler les absences non prévues. Les économies réalisées pourraient atteindre ce qui suit :

5,544,848 $ (remplacement de quelques postes à temps plein), avec la possibilité d'offrir aux employés à temps partiel 16 heures de travail par semaine par année;

5,544,848 $ (élimination du système des agents remplaçants).

Des économies supplémentaires de 3,071,862 $ pourraient aussi être faites si le personnel à temps partiel était placé en attente.

Malgré ses avantages sur le plan des coûts, l'institution d'un système d'agents de correction à temps partiel n'irait pas sans poser certaines difficultés. La conversion des postes à temps plein en postes à temps partiel pourrait prendre de trois à cinq ans. Sur le plan institutionnel, le recours à des agents remplaçants pourrait être nécessaire entretemps. La mise en oeuvre du programme dépendrait également du résultat des négociations entre le syndicat et le Conseil du Trésor. Il est à prévoir que le syndicat s'opposera fermement à l'institution d'un système d'agents de correction à temps partiel.

OPTIONS

Le maintien du statu quo éviterait de longues négociations avec le syndicat qui est opposé à l'utilisation d'agents à temps partiel, et cherche à faire sanctionner dans la prochaine convention collective l'interdiction de créer des postes CX à temps partiel. En outre, il ne serait pas nécessaire d'augmenter, à court terme, le nombre d'A.-P. allouées aux postes d'agents remplaçants.

Toutefois, le statu quo suppose le maintien des coûts élevés que représentent les heures supplémentaires.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement entreprenne la mise en oeuvre d'un programme de durée indéterminée d'employés à temps partiel. Il est recommandé d'en faire un projet-pilote dans un établissement, pour ensuite l'étendre à la région, puis aux autres régions.

RESPONSABILITÉS DU FÉDÉRAL ET DES PROVINCES AUX TERMES DU PAR. 16(1) DE LA LOI SUR LES PÉNITENCIERS

DESCRIPTION

En vertu de la Loi sur les pénitenciers, la personne condamnée à un emprisonnement de deux ans ou plus "[...] ne doit pas être reçue dans un pénitencier avant l'expiration du délai d'appel fixé par la loi". Selon toute vraisemblance, cette disposition a été conçue pour faire en sorte que le détenu puisse avoir facilement accès à son avocat pendant la période qui suit immédiatement le procès. Le détenu a 30 jours pour décider d'interjeter appel. Lorsqu'elle a été adoptée, cette disposition avait sa raison d'être puisqu'il n'existait que sept pénitenciers au Canada; le téléphone et l'avion n'existaient pas encore et les services postaux n'avaient ni la rapidité ni la fiabilité qu'ils ont aujourd'hui.

OBSERVATIONS

Au dire des autorités provinciales, lorsqu'une personne est condamnée à un emprisonnement de plus de deux ans et relève ainsi de la compétence du fédéral, les coûts de logement ou de transport engagés devraient être supportés par l'organisme fédéral. La présence pendant un mois, dans un établissement à sécurité moyenne ou minimale, d'un détenu condamné à une longue peine dans un pénitencier, censément dans un établissement à sécurité maximale, n'est pas sans soulever certaines inquiétudes. Ces cas exigent en effet un niveau très élevé de sécurité, une fois la sentence prononcée.

En ce qui concerne le transport, le détenu doit être escorté par des huissiers, la GRC (prévôts) ou des shérifs adjoints provinciaux, et l'on soutient que les coûts que représente le transport du détenu dans de telles conditions devraient être assumés par le fédéral.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. La Loi sur les pénitenciers pourrait être modifiée de façon à énoncer qu'un détenu condamné à un emprisonnement de deux ans ou plus et relevant de la

compétence fédérale a sept jours pour informer son avocat de sa décision d'interjeter appel ou non. Le détenu serait alors transporté au pénitencier et disposerait d'un délai supplémentaire de 23 jours pour examiner davantage la question.

L'on considère que pour sa part, le SCC profite du délai de 30 jours pour entreprendre une évaluation en vue de formuler une recommandation concernant le placement pénitentiaire. Bien qu'il s'agisse là d'un processus utile, il ne devrait pas forcément nécessiter un délai de 30 jours. Le SCC pourrait assumer les coûts entraînés par la garde du détenu pendant une période de sept jours comme nous l'avons expliqué ci-dessus. Si un délai plus long est nécessaire à l'évaluation, une demande pourrait être présentée à cet effet et les frais additionnels ainsi causés seraient ajoutés aux coûts initiaux. Si les autorités de l'établissement provincial sont inquiètes à l'idée de garder un détenu particulier, celui-ci pourrait être transporté, après sept jours, au pénitencier le plus proche présentant le niveau de sécurité nécessaire.

2. Le droit du détenu de consulter son avocat devrait être sanctionné dans les textes réglementaires, et on devrait lui permettre, au pénitencier, d'avoir accès au téléphone suivant ses besoins.

3. Le maintien du statu quo suivant lequel les provinces continueraient, malgré leurs réticences, d'avoir la garde des détenus relevant de la compétence fédérale et de ne recevoir aucune indemnité financière pour ce service, ni pour le transport des détenus vers les pénitenciers.

4. Dans le contexte de négociations avec les provinces, le SCC pourrait assumer la responsabilité financière des délinquants condamnés à un emprisonnement relevant de la compétence fédérale, à compter de la date du prononcé de la sentence, indépendamment de la question de savoir si le délinquant compte interjeter appel ou a renoncé à son droit d'appel.

D'après une ébauche préliminaire réalisée en 1982 et redressée selon les coûts de 1985, cette solution risque d'entraîner les coûts suivants :

	Coût complet	Coût marginal (33 %)	Coût marginal (17 %)
Coûts supplémentaires pour l'entretien du délinquant (Chiffres du Ministère pour 1982, redressés)	8,553,000 $	2,823,000 $	1,454,000 $
Coûts de transport et d'escorte vers l'établissement d'admission pour 1984-1985 (60 $ pour l'admission de chaque détenu X 4,341 admissions)		260,000 $	

5. Le transport, à partir des centres provinciaux vers le pénitencier, des détenus dont la libération conditionnelle a été révoquée pourrait être reconnu et supporté par le SCC. À l'heure actuelle, l'Ontario reçoit un montant convenu (10,000 $) pour ce service. Il faudrait que les coûts de celui-ci soient déterminés et que des fonds soient alloués aux provinces pour l'accomplissement de cette tâche à l'égard des délinquants relevant de la compétence fédérale.

RÉDUCTION MÉRITÉE DE PEINE

DESCRIPTION

La réduction méritée de peine a été établie au XIX^{e} siècle, et la question de l'enchevêtrement actuel de ce programme avec la "libération sous surveillance obligatoire" est traitée dans la description de ce dernier programme.

Les modifications apportées, en 1978, à la Loi sur les pénitenciers ont permis d'abolir la "réduction statutaire de peine" et d'accorder au détenu la possibilité de bénéficier chaque mois d'une réduction de quinze jours, jusqu'à concurrence du tiers de la peine infligée.

Le système de réduction méritée de peine se heurte à des difficultés administratives pour ce qui est de respecter l'intention de l'article 24(1) de la Loi sur les pénitenciers, selon lequel le détenu peut bénéficier d'une remise de quinze jours s'il "s'adonne assidûment au programme du pénitencier où il est incarcéré".

Par la suite, il a été décidé que cette dernière expression correspondait, en fait, à un rendement "satisfaisant" et qu'un tel rendement donnait droit à la remise maximale de quinze jours. Afin de réduire la charge de travail liée au calcul de la réduction et de simplifier les modalités d'administration de la peine, on accorde d'office à chaque détenu quinze jours de réduction de peine, puis on apporte les rajustements qui s'imposent si le détenu a "perdu" des jours.

Le régime de réduction méritée de peine a pour but d'encourager le détenu à travailler assidûment, à bien se comporter et à s'améliorer. C'est là un moyen de gestion qui aide le personnel pénitentiaire à obtenir la collaboration des détenus. Toutefois, la remise de peine étant accordée automatiquement, comme nous l'avons signalé ci-dessus, certains estiment que ce programme n'est pas aussi efficace qu'il pourrait l'être en ce qui concerne la motivation des détenus à travailler fort et à bien se comporter.

L'une des critiques formulées à l'égard de la réduction de peine est qu'elle entraîne la libération des détenus dangereux avant qu'ils n'aient exécuté la totalité de la peine prononcée. Si tous les détenus peuvent mériter une

remise de peine, il s'ensuit que des détenus dangereux peuvent bénéficier d'une mise en liberté anticipée. Par contre, si on estime que certains détenus ne doivent pas pouvoir mériter une réduction de peine, le problème devient alors de savoir qui décidera si un détenu peut ou non bénéficier d'une réduction, et quel sera l'effet d'une telle mesure sur l'efficacité de la remise de peine comme moyen de gestion des établissements pénitentiaires.

L'administration de ce programme est assurée par l'entremise du service de gestion des peines, du comité de discipline ou de la remise de rapports de rendement aux détenus par divers membres du personnel. Aucun coût ne se rattache spécialement à ce programme, car son application est prise en charge par les préposés à la gestion des cas, les préposés à la gestion des peines et divers autres fonctionnaires.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintenir le statu quo. Un système comportant certaines lacunes serait ainsi maintenu en vigueur, mais il aurait l'avantage d'entraîner le minimum de perturbations sans faire augmenter ou diminuer le nombre des détenus.

2. Abolir le régime de réduction méritée de peine. Cela n'entraînerait qu'une économie minime au niveau des frais administratifs relatifs au personnel. On estime qu'une telle mesure entraînerait par contre une augmentation de la population carcérale pouvant atteindre 25 %, ainsi que des frais supplémentaires considérables. Cette mesure aurait en outre pour effet de supprimer un moyen propre à encourager les détenus à bien se comporter. En revanche, aucun détenu dangereux ne serait libéré avant l'expiration de sa peine.

3. Modifier la loi afin de fixer la réduction de peine en fonction du niveau de dangerosité. Cette mesure pourrait encourager les détenus à bien se comporter afin d'être classés dans une catégorie considérée comme moins dangereuse. Cela favoriserait ainsi un mouvement général de "déclassement graduel" des détenus vers les niveaux de dangerosité inférieurs, pour aboutir finalement à leur élargissement. Ce système serait

très complexe à administrer et la question de la classification donnerait lieu à une augmentation du nombre de griefs et des contestations en justice.

4. Fixer la réduction de peine en fonction du comportement et du niveau de dangerosité. Cela permettrait de dissiper en partie les inquiétudes exprimées à l'égard de la mise en liberté des détenus "à risque élevé" avant l'expiration de leur peine. Toutefois, ces derniers obtiendraient néanmoins une certaine remise de peine. Enfin, une telle mesure n'aura pas les mêmes incidences selon que le régime de libération sous surveillance obligatoire est ou n'est pas maintenu en vigueur.

5. Conserver le système actuel, selon lequel la date de la mise en liberté est fixée en principe aux deux tiers de la peine (le détenu gagnant des "points" ou n'en perdant pas) et obliger l'établissement à informer la Commission nationale des libérations conditionnelles des cas où le détenu est considéré comme dangereux. La plupart des détenus pourraient ainsi obtenir une mise en liberté anticipée, sous surveillance de la Commission, mais les détenus dangereux ne seraient quant à eux pas libérés avant d'avoir exécuté entièrement leur peine.

COÛT ET USAGE DE L'INCARCÉRATION

DESCRIPTION

L'usage de l'incarcération au Canada est devenu un sujet de préoccupation à certains égards. De 1945 à 1982, le nombre des personnes incarcérées dans les pénitenciers fédéraux a plus que triplé. Au cours de la même période, les populations des prisons provinciales se sont multipliées par deux fois et demie. Au cours de l'exercice 1984-1985, le gouvernement fédéral a dépensé 751 millions de dollars au titre des services correctionnels pour adultes alors que les gouvernements provinciaux ont consacré environ 600 millions de dollars pour les mêmes services et 250 millions de dollars pour les services correctionnels destinés aux jeunes délinquants. Les dépenses fédérales ont augmenté de 23 % (en dollars constants) pendant la période de cinq ans qui commence avec l'exercice 1979-1980 et se termine avec celui de 1983-1984, par rapport à 9 % pour les dépenses provinciales. La grande majorité de ces dépenses était liée à l'incarcération. Celle-ci coûte environ de dix à quinze fois plus, en moyenne, que les solutions offertes par les services correctionnels communautaires. Durant l'exercice 1983-1984, les services correctionnels pour adultes fédéraux et provinciaux employaient, à eux seuls, 24,096 personnes.

D'après les chiffres que nous avons en main, le Canada fait un grand usage de l'emprisonnement par rapport à d'autres pays industrialisés semblables de l'Ouest. Le nombre des prisonniers adultes s'élève à 24.6 pour 100,000 habitants aux Pays-Bas, à 43 au Japon, à 63.3 en Australie, à 66.7 en France, à 85.1 en Angleterre et au Pays-de-Galles et à 96.9 au Canada. Seuls les États-Unis, avec un taux de 207.3, dépassent systématiquement le Canada. Notre taux d'emprisonnement est la moitié de celui des États-Unis, mais la fréquence des crimes de violence au Canada est cinq fois moins grande qu'aux États-Unis.

Outre les critiques à l'égard du coût de l'emprisonnement, il n'est pas rare que l'on mette en doute son utilité. Dans certaines provinces et territoires, la majorité de la population carcérale est constituée d'autochtones ou de personnes qui n'ont pas payé l'amende imposée. Les administrateurs des services correctionnels signalent de façon systématique qu'une large portion des

personnes incarcérées dans leurs prisons n'y sont pas à leur place, car elles ne sont pas dangereuses ou, vu la nature de leur infraction, auraient pu se voir imposer une sanction autre qu'une peine d'emprisonnement. La Commission de réforme du droit a conclu que l'on avait trop recours à l'emprisonnement au Canada et que celui-ci constituait une sanction coûteuse à laquelle l'on ne devrait songer qu'en dernier recours.

Le grand usage de l'emprisonnement au Canada est probablement au moins en partie attribuable à une pénurie de solutions de rechange convenables pour ce qui est des sanctions et des stratégies. Trop souvent, les juges sont placés dans la désagréable situation où ils doivent faire un choix entre la probation et l'emprisonnement, sans avoir la possibilité d'opter pour un programme qui apporterait une solution à des problèmes liés à la criminalité tels l'alcoolisme et la drogue, l'incapacité de se trouver un travail et la violence dans la famille. Il convient également de souligner qu'il y a peu d'autres sanctions qui soient moins coûteuses et moins débilitantes que l'emprisonnement.

L'importance de la population carcérale est déterminée principalement par le nombre et la durée des peines d'emprisonnement et par le taux des mises en liberté. La Commission sur la détermination de la peine a été nommée, dans le cadre de la réforme du droit pénal entreprise par le gouvernement fédéral, pour examiner les questions de fond liées à la détermination des peines pénales, et notamment aux périodes d'emprisonnement maximales, aux lignes directrices en matière de peines et de règles de procédure. La Commission, qui devait présenter ses conclusions en mai 1986, a demandé une prolongation du délai jusqu'en septembre 1986.

OPTIONS

En raison de la nature de la population carcérale, le système pénitentiaire fédéral est peu flexible. Cependant, nous exposons ci-après certains moyens susceptibles de réduire la population carcérale totale au Canada. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il pourrait y avoir imposition d'un moratoire en ce qui concerne toute nouvelle construction de pénitenciers fédéraux. Selon les données sur les tendances de la

criminalité, il y aura peut-être un plafonnement ou même une diminution des populations carcérales au cours des années 1990 par suite du vieillissement de la génération du baby boom de l'après-guerre. En revanche, d'après certains travaux de recherche, il semble également qu'il y ait une tendance à remplir les cellules vides. Une augmentation marquée de la population carcérale suit les périodes de construction intensives.

2. On pourrait demander à la Commission sur la détermination de la peine d'élaborer des lignes directrices qualitatives en matière de peine qui permettraient d'arrêter toute future croissance ou même de réduire la population carcérale totale. Elles pourraient également obliger les juges à motiver par écrit l'imposition de toute peine d'emprisonnement. En vertu de ces règles, les juges seraient être tenus de prendre en considération des solutions de rechange communautaires avant d'imposer une peine d'emprisonnement. Enfin, elles pourraient exiger des juges qu'ils précisent dans chaque cas, le but visé par chaque peine d'emprisonnement. À ce sujet, le Groupe d'étude propose que l'on demande aussi à la Commission sur la détermination de la peine d'examiner la recommandation faite par le comité Ouimet en 1969 visant à l'abolition des peines d'une durée de 6 mois à 2 ans.

3. Une plus grande partie des sommes consacrées actuellement à la recherche et au développement dans le domaine de la justice fédérale pourraient être affectées à l'établissement de programmes valables en matière de services correctionnels communautaires. Cependant, les fonds actuellement affectés au développement pour toutes les questions liées à la justice s'élèvent à moins de 8 millions de dollars. Le Groupe d'étude estime qu'il faudrait mettre en oeuvre un programme d'environ 100 millions de dollars. Si ce projet était couronné de succès, le gouvernement fédéral pourrait réaliser des bénéfices en raison de la réduction du coût des immobilisations et des coûts de fonctionnement, pourvu que les provinces consentent à loger un nombre suffisant de détenus fédéraux dans leurs propres établissements.

4. Dans l'optique de la provincialisation des services correctionnels (voir "Partage des compétences dans le

secteur correctionnel"), une formule de partage des coûts pourrait être élaborée afin d'affecter comparativement plus de fonds fédéraux aux programmes non carcéraux qu'aux programmes carcéraux.

EXPOSÉ THÉMATIQUE
LIBÉRATION CONDITIONNELLE

La réduction d'une partie d'une peine pénitentiaire accordée à titre de récompense pour bonne conduite et pour accélérer le processus de réhabilitation a toujours été une composante appréciée du système de justice canadien depuis la Confédération. En 1899, la réduction de peine a été officialisée par la Loi sur les libérations conditionnelles, et jusqu'en 1959, le service des pardons en assurait l'application. À cette époque, la Commission nationale des libérations conditionnelles a été créée en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

À l'heure actuelle, la Commission gère quatre formes de mise en liberté sous condition : l'absence temporaire, la libération conditionnelle de jour, la libération conditionnelle totale et la libération sous surveillance obligatoire. Chaque forme vise un but distinct. L'absence temporaire (sous escorte ou non) est principalement employée pour des raisons humanitaires, et dans le régime fédéral, le détenu a droit à une seule absence de soixante-douze heures par trimestre. La libération conditionnelle de jour, en vertu de laquelle le détenu est d'ordinaire obligé de retourner chaque soir à l'établissement ou à une maison de transition, est habituellement accordée au détenu qui occupe un emploi à l'extérieur du pénitencier dans le cadre d'un programme de resocialisation. Les détenus sont admissibles à l'absence temporaire et à la libération conditionnelle de jour après avoir purgé un sixième de leur peine. La libération conditionnelle totale sert à réinsérer les détenus méritants dans la communauté sous la surveillance d'agents des libérations conditionnelles. Les détenus sont admissibles à ce programme après avoir purgé un tiers de leur peine et d'ordinaire ils sont libérés sous condition après avoir subi la moitié de leur peine. En vertu du programme de libération sous surveillance obligatoire, les détenus qui n'ont pas été jugés admissibles à la libération conditionnelle totale sont libérés sous surveillance après avoir purgé les deux tiers de leur peine.

La libération sous surveillance obligatoire est une forme de mise en liberté controversée. Suivant les principes qui la régissent, il vaut mieux pour le détenu et pour la société que celui-ci soit libéré sous surveillance et aidé par le service des libérations conditionnelles à réintégrer la société plutôt que d'être incarcéré jusqu'à la

fin de sa peine, puis libéré sans aucune forme d'aide. Malheureusement, les délinquants libérés sous surveillance obligatoire échouent fréquemment et sont réincarcérés. À de rares occasions, ces délinquants commettent d'autres crimes et la publicité entourant de tels événements déconsidère tout le processus de libération conditionnelle, le public ne comprenant pas que la libération du détenu résulte, non pas d'une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais de l'opération de la loi.

En raison des inquiétudes exprimées par le public, le pouvoir de bloquer la libération sous surveillance de certains détenus a été prévu dans le projet de loi C-67 actuellement devant le Parlement. En vertu de ce texte de loi, un détenu jugé trop dangereux peut être arrêté de nouveau aux portes de la prison après avoir été remis en liberté sous surveillance. Il est alors détenu jusqu'à ce qu'il purge toute sa peine. Toutefois, compte tenu de la difficulté de prédire quel individu aura un comportement violent, il est impossible de prévoir l'incidence de cette pratique.

Outre les échecs spectaculaires du régime de la libération conditionnelle, il y a d'autres problèmes graves. Les représentants de la Commission nationale des libérations conditionnelles estiment qu'il leur revient exclusivement de se prononcer sur des questions comme l'absence temporaire et la libération conditionnelle de jour. La Commission a grandement réduit les pouvoirs des directeurs d'établissements fédéraux en matière d'absence temporaire, ce qui, de l'avis des directeurs, a gravement restreint tant la valeur de l'absence temporaire que leur capacité de gérer efficacement leur population carcérale. Les représentants des services correctionnels provinciaux partagent cet avis, mais ils contournent les dispositions relatives à l'absence temporaire de la Loi sur les prisons et les maisons de correction parce que cela est essentiel à la gestion de leurs établissements.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. La modification de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus en vue de la réalisation des objectifs provinciaux permettrait d'améliorer les relations fédérales-provinciales.

La lenteur du régime fédéral des libérations conditionnelles pour les détenus provinciaux purgeant une peine de courte durée suscite également un problème que les représentants provinciaux pallient en utilisant l'absence temporaire. Ce problème ne se pose pas au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique puisque ces trois provinces ont créé des commissions provinciales de libération conditionnelle à l'intention des détenus sous responsabilité provinciale.

La modification de la Loi sur les prisons et les maisons de correction permettrait également d'atténuer ce problème.

2. Le pouvoir discrétionnaire absolu exercé par les membres de la Commission nationale des libérationsconditionnelles évoque la possibilité que les décisions soient disparates, et donc, injustes. Il existe des lignes directrices objectives pour la prise de décisions et elles sont employées par d'autres autorités publiques, y compris les provinces, mais pas par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

   La nécessité de respecter certaines lignes directrices pour toutes les décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles et le fait de prévoir des garanties procédurales pour les détenus et les libérés conditionnels contribueraient grandement à dissiper les doutes sur le caractère équitable et uniforme des décisions rendues par la Commission nationale des libérations conditionnelles malgré le fait que ses nombreux membres sont dispersés par tout le Canada.

3. La composition de la Commission nationale des libérations conditionnelles est un autre sujet de controverse. Selon une croyance largement répandue, la qualité générale de la Commission aurait diminué au cours des dernières années en raison du nombre des personnes moins compétentes, moins informées et moins instruites qui y ont été nommées.

   Ce problème, qu'il soit réel ou imaginé, pourrait être résolu si le président et les commissaires étaient nommés par un comité de sélection composé de fonctionnaires supérieurs du gouvernement fédéral et des provinces ainsi que de représentants du secteur

privé et dont les recommandations seraient fondées sur des critères objectifs, pertinents et reconnus.

4. La Commission nationale des libérations conditionnelles semble également avoir un surplus de personnel, du moins en comparaison des commissions provinciales de libération conditionnelle. Par exemple, elle compte trente-six commissaires nationaux et environ cent commissaires communautaires. Elle dispose d'un personnel de soutien d'environ 250 années-personnes et d'un budget d'environ 13 millions de dollars. Ces ressources sont employées par la Commission nationale des libérations conditionnelles pour rendre 25,000 décisions, ce qui selon ses propres chiffres, correspond à environ 10,000 auditions réelles. (Le système d'information de gestion ne peut fournir les données nécessaires.) En revanche, la Commission ontarienne de libération conditionnelle en revanche, effectue environ 6,000 auditions, avec un effectif de seize commissaires, un personnel de soutien de trente personnes, cent commissaires communautaires et un budget d'environ 2.75 millions de dollars. La Commission de la Colombie-Britannique compte six commissaires, un personnel de soutien de six personnes, vingt-trois commissaires communautaires et un budget d'un demi-million de dollars. Avec ces ressources, elle effectue environ 2,000 auditions. Il semble donc évident que les commissions provinciales sont plus efficaces que la Commission nationale des libérations conditionnelles.

   À long terme, il pourrait être plus économique, plus rapide et plus efficace que les provinces assurent la mise en oeuvre du régime des libérations conditionnelles tant pour les détenus provinciaux que fédéraux. Le gouvernement fédéral pourrait négocier un accord financier approprié.

5. La surveillance des libérés conditionnels relevait auparavant de la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais cette tâche a été confiée (1978) au Service correctionnel du Canada. Celui-ci se charge de la préparation des cas dans les établissements et passe des contrats avec le secteur bénévole pour la gestion des maisons de transition, etc. Toutes les provinces ont des agents de probation qui surveillent déjà les libérés conditionnels dans certaines régions, en vertu d'une entente passée avec le Service correctionnel du Canada.

Il serait plus efficace et plus économique que le Service correctionnel du Canada abandonne la surveillance aux représentants provinciaux en vertu d'une entente conclue avec le gouvernement fédéral.

6. La Commission nationale des libérations conditionnelles assure également la gestion des demandes de pardon, utilise environ 57 années-personnes et engage 2.3 millions de dollars en collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada, laquelle dépense environ 28 années-personnes et 1.2 million de dollars.

Compte tenu du fait que le système permettant de conserver les casiers judiciaires relève de la Gendarmerie royale du Canada, laquelle procède également aux enquêtes communautaires pertinentes, il semble que la Gendarmerie royale du Canada devrait se charger de tout le processus, ce qui permettrait à la Commission nationale des libérations conditionnelles de réaliser d'importantes économies.

EXAMEN DES PROGRAMMES

MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION
(Commission nationale des libérations conditionnelles)

OBJECTIF

La Commission nationale des libérations conditionnelles est responsable des décisions en matière de libération conditionnelle à l'égard des détenus fédéraux et provinciaux autres que ceux incarcérés dans les établissements pénitentiaires provinciaux du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Elle partage une partie de ses compétences avec le Service correctionnel du Canada et les représentants des services correctionnels provinciaux.

Les services de libération conditionnelle sont gérés en vertu de quatre programmes distincts, dont chacun a un objectif précis qui dépend du but visé par la mise en liberté sous condition :

Absence temporaire
Libération conditionnelle de jour
Libération conditionnelle totale
Libération sous surveillance obligatoire

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la libération conditionnelle de détenus
Loi sur les prisons et les maisons de correction
Loi sur les pénitenciers
Code criminel du Canada

DÉPENSES

Dollars	13	millions
Budget total	15.3	millions
Consacrés aux pardons	2.35	millions
Années-personnes	255	
Total	313	
Consacrées aux pardons	57.5	

DESCRIPTION

Les quatre programmes sont décrits dans les pages qui suivent.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires sont les détenus qui font l'objet d'une libération conditionnelle, leurs familles et, de façon indirecte, la population canadienne.

OBSERVATIONS

Aucune

ANALYSE

Les représentants des services correctionnels fédéraux et provinciaux s'entendent sur le fait que l'absence temporaire et la libération conditionnelle totale sont des formes de mise en liberté sous condition nécessaires et importantes. La libération conditionnelle de jour est perçue comme une forme de libération qui serait inutile si le pouvoir d'octroi des absences temporaires était utilisé de façon plus efficace. En général, la libération sous surveillance obligatoire est considérée comme un programme qui n'a pas donné les résultats escomptés et qui devrait être aboli ou modifié sensiblement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

À court terme, une solution serait d'améliorer l'efficacité du régime existant de libération conditionnelle. Cela permettrait de maintenir le statu quo en ce qui a trait à la compétence fédérale et provinciale en matière de libération conditionnelle, mais d'apporter plusieurs changements importants aux procédures fédérales.

a. Les membres de la CNLC seraient choisis avec un plus grand soin, selon leurs antécédents dans le système de justice, leurs études et d'autres caractéristiques pertinentes.

b. Il faudrait établir, en vertu du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, des principes directeurs objectifs afin de fournir des normes décisionnelles nationales, d'assurer la prise en ligne de compte de tous les facteurs pertinents et de garantir partout au Canada l'uniformité, non seulement apparente mais réelle, des décisions.

Les membres de la CNLC devraient motiver par écrit leur décision de passer outre à la décision "indiquée" par les principes directeurs; la Commission ne serait nullement responsable de la "qualité" de la surveillance des libérés conditionnels, laquelle incomberait au SCC.

c. Le pouvoir d'octroyer des absences temporaires aux détenus sous responsabilité fédérale serait confié de nouveau au SCC (directeurs), ce qui permettrait d'atténuer, sinon d'éliminer, la nécessité de la libération conditionnelle de jour, et entraînerait des économies importantes pour la CNLC qui consacre 30 A.-P. et 1.3 million de dollars aux décisions relatives aux absences temporaires et 116 A.-P. et 5 millions de dollars aux décisions relatives aux libérations conditionnelles de jour. Aucune nouvelle ressource importante ne serait dépensée au niveau des établissements pénitentiaires.

d. Une procédure de blocage de la mise en liberté serait prévue pour les détenus jugés trop dangereux pour bénéficier d'une libération sous surveillance obligatoire.

Ces changements permettraient de remplir le mandat du gouvernement fédéral, d'améliorer la qualité et l'équité des décisions relatives aux libérations conditionnelles, d'assurer une plus grande souplesse dans la manière de gérer la population carcérale et d'économiser d'importantes sommes d'argent et de nombreuses années-personnes. Il ne semble y avoir aucune conséquence négative.

À long terme, une solution serait de prévoir les dispositions susmentionnées, qui seraient cependant incorporées dans une version modifiée de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Cette loi établirait, entre autres, ce qui suit :

- La nécessité de faire partie de la Commission nationale des libérations conditionnelles en tant que membre régulier, temporaire, à temps partiel ou communautaire, y compris celle de créer un organisme de présélection et de nomination.

- La nécessité d'établir des principes directeurs objectifs pour les prises de décisions se rapportant à la libération conditionnelle et au blocage de la mise en liberté sous surveillance.

- La délégation aux directeurs d'établissements pénitentiaires du pouvoir de décider des absences temporaires, dont celui de placer les détenus dans des foyers de transition sans que ceux-ci bénéficient d'une libération conditionnelle de jour.

- L'admissibilité des détenus à la libération conditionnelle lorsqu'ils ont purgé le sixième de leur peine.

- La CNLC prendrait des décisions en ce qui a trait à la libération conditionnelle totale. Le SCC serait responsable de la surveillance des détenus mis en liberté, sauf dans les provinces où cette fonction incombe à ces dernières en vertu d'ententes d'échange de services.

- Des normes nationales en matière de surveillance des libérés conditionnels, y compris les motifs de suspension et de révocation.

- Une disposition prévoyant que les provinces peuvent créer des commissions de libération conditionnelle distinctes possédant le plein pouvoir de décider de la mise en liberté sous condition des détenus sous responsabilité provinciale.

- Des garanties de procédure pour les détenus et les libérés conditionnels.

- Une disposition prévoyant que les commissions provinciales de libération conditionnelle ont la responsabilité de s'occuper de la libération conditionnelle des détenus incarcérés dans les établissements fédéraux de leur province en vertu de normes établies par des lois fédérales, à un coût qui devra être négocié avec le gouvernement fédéral. Cette mesure pourra revêtir l'une des quatre formes suivantes :

1. "Provincialisation" du régime de libération conditionnelle

La Commission nationale des libérations conditionnelles pourrait être entièrement "provincialisée". Le gouvernement fédéral pourrait aider les sept provinces et les deux territoires qui n'ont pas de commission de libération conditionnelle distincte à créer des commissions indépendantes qui seraient alors chargées d'octroyer la libération conditionnelle totale (la surveillance effective pourrait être attribuée par marché aux ministères des services correctionnels communautaires des gouvernements respectifs) aux détenus fédéraux et provinciaux incarcérés dans ces provinces et sur ces territoires. Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, qui possèdent déjà des commissions provinciales, pourraient se charger de la libération conditionnelle et de la surveillance des détenus fédéraux incarcérés dans ces provinces. Le gouvernement fédéral pourrait payer un certain montant pour chaque décision des organismes provinciaux d'accorder une libération conditionnelle à des détenus fédéraux. Ce modèle pourrait donner de bons résultats, que les représentants provinciaux acceptent ou non la responsabilité de gérer les établissements fédéraux dans leurs provinces respectives.

D'après le budget de la CNLC pour l'exercice 1985-1986, environ 255 A.-P. et 13 millions de dollars pourraient être récupérés chaque année grâce à cette solution (budget total de la CNLC moins 57.5 A.-P. et 2.1 millions de dollars consacrés au programme du pardon). Ces économies suffiraient amplement à payer les coûts de chacune des décisions prises par les commissions provinciales à l'égard des détenus fédéraux. D'après les statistiques de la CNLC, le coût estimatif par année serait d'environ 2.4 millions de dollars, à 200 $ par décision. Les économies annuelles nettes seraient donc d'environ 255 A.-P. et de 8 millions de dollars.

Voici les conséquences positives qui pourraient en résulter :

- réduction substantielle des coûts pour le gouvernement fédéral;

- rationalisation du régime de libération conditionnelle par l'élimination des chevauchements et des doubles emplois dans ce secteur;

- suppression d'un secteur de désaccord entre le fédéral et les gouvernements provinciaux;

- suppression d'un secteur décisionnel sur lequel les médias et le public portent parfois des jugements extrêmement sévères à l'endroit du gouvernement fédéral;

- décisions prises plus rapidement pour les détenus par les membres des commissions locales de libération conditionnelle; et

- conservation de petits organismes locaux de libération conditionnelle, qui sont efficaces et rentables, plutôt que l'expansion de la CNLC proposée en vertu du projet de loi C-68 afin que ceux-ci remplissent l'exigence attendue dans la Charte, selon laquelle la CNLC doit accorder des audiences aux détenus provinciaux, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Voici les conséquences négatives qui pourraient en résulter :

- perte de 255 emplois au gouvernement fédéral; et

- prolongation possible des négociations fédérales-provinciales pour régler les questions en litige.

2. Nationalisation (fédérale) du régime de libération conditionnelle

Avec l'accord des provinces, le gouvernement fédéral pourrait se charger de décider des libérations conditionnelles à l'égard de tous les détenus, que leur détention relève du fédéral ou des gouvernements provinciaux. Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique pourraient abolir leurs commissions de libération conditionnelle.

Voici les conséquences positives qui pourraient en résulter :

- maintien possible d'une "norme nationale" de prise de décisions en matière de libération conditionnelle par opposition à des écarts décisionnels possibles entre les organismes des dix provinces et des deux

territoires (cette hypothèse n'est pas acceptée de façon générale par les représentants du fédéral et des gouvernements provinciaux);

- suppression des chevauchements et des doubles emplois;

- maintien de 255 emplois au gouvernement fédéral;

- diminution des coûts des provinces d'environ 5 millions de dollars (le Québec, l'Ontario et la C.-B.); et

- suppression d'un secteur de désaccord entre le fédéral et les gouvernements provinciaux.

Voici les conséquences négatives qui pourraient en résulter :

- hausse des coûts annuels du gouvernement fédéral d'environ 5 millions de dollars (budgets des commissions provinciales de libération conditionnelle);

- une certaine augmentation du nombre de personnes prenant des décisions en matière de libération conditionnelle fédérale (environ 150); et

- prolongation possible des négociations fédérales-provinciales relativement au champ de compétence, compte tenu du fait que les représentants des provinces préféreraient en général le retrait plutôt que l'intervention plus grande du gouvernement fédéral.

3. Nationalisation (fédérale) du régime de libération conditionnelle, fondée sur l'existence d'une commission provinciale ou locale

Cette mesure consiste essentiellement à appliquer la dernière solution et à mettre des commissions locales de libération conditionnelle au service de chaque établissement pénitentiaire ou de chaque groupe d'établissements. Les commissions seraient formées principalement de citoyens de la région connaissant bien le système de justice ou d'aide sociale ainsi que d'un président issu de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Voici les conséquences positives qui pourraient en résulter :

- maintien possible d'une "norme nationale" de prise de décisions en matière de libération conditionnelle par opposition à des écarts décisionnels possibles entre les organismes des dix provinces et des deux territoires (cette hypothèse n'est pas acceptée de façon générale par les représentants du fédéral et des gouvernements provinciaux);

- suppression possible des chevauchements et des doubles emplois;

- maintien d'environ 250 emplois fédéraux à l'Administration centrale;

- suppression d'un secteur de désaccord entre le fédéral et les gouvernements provinciaux; et

- possibilité d'utiliser les compétences locales, ce qui permettrait d'avoir un processus décisionnel plus rentable et faisant intervenir davantage les membres de la collectivité.

Voici les conséquences négatives qui pourraient en résulter :

- hausse des coûts annuels du gouvernement fédéral d'environ 5 millions de dollars; et

- prolongation possible des négociations fédérales-provinciales relativement au champ de compétence, compte tenu du fait que les représentants des provinces préféreraient en général le retrait plutôt que l'intervention plus grande du gouvernement fédéral.

4. Administration par les membres du personnel des établissements

Le régime de libération conditionnelle pourrait être géré par le personnel des établissements pénitentiaires, conformément aux règlements en vertu desquels la CNLC le gère actuellement. Cette mesure permettrait de rapprocher les services de libération conditionnelle de la collectivité et d'assurer le service de façon plus rapide, plus économique et plus efficace. La CNLC pourrait être démantelée,

ce qui permettrait d'économiser 255 A.-P. et 13 millions de dollars. Le défaut de cette solution est que le personnel des établissements pénitentiaires pourrait être perçu dans certains milieux comme entretenant des rapports trop étroits avec les détenus pour pouvoir prendre des décisions objectives.

ABSENCE TEMPORAIRE AVEC OU SANS ESCORTE
LIBÉRATION OCCASIONNELLE
(Commission nationale des libérations conditionnelles)

OBJECTIF

L'absence temporaire (AT) est une forme de libération de courte durée ne dépassant habituellement pas trois jours, qui peut être accordée pour des raisons d'ordre médical, humanitaire (maladie dans la famille, funérailles, procédure de divorce devant les tribunaux, service communautaire, activités récréatives et culturelles, etc.) ou administratif. Les détenus sont admissibles à une absence temporaire sous escorte à n'importe quel moment après avoir commencé à purger leur peine. En général, ils sont admissibles à une absence temporaire sans escorte après avoir purgé le sixième de leur peine ou en tout temps pour recevoir des soins médicaux urgents.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la libération conditionnelle de détenus
Loi sur les pénitenciers
Loi sur les prisons et les maisons de correction

LIBÉRATION CONDITIONNELLE DE JOUR
(Commission nationale des libérations conditionnelles)

OBJECTIF

La libération conditionnelle de jour est une forme de mise en liberté sous condition qui se situe entre l'incarcération complète et la libération conditionnelle totale, dont le but est d'aider les détenus à se réadapter à la société. Elle permet à certains délinquants de bénéficier de périodes déterminées de liberté moyennant des conditions et des mesures de surveillance qui peuvent être graduellement allégées selon le degré d'acceptation du comportement de l'intéressé et le besoin de protection du public.

Le détenu qui obtient une libération conditionnelle de jour doit retourner à l'établissement pénitentiaire régulièrement ou à la fin d'une période déterminée. Cette libération peut être accordée (a) avant l'admissibilité à une libération totale, (b) après l'admissibilité et à la place d'une libération totale si la Commission estime qu'il

est préférable d'appliquer des mesures de surveillance plus étroites ou (c) lorsque des détenus à qui une libération conditionnelle totale a été refusée sont près d'obtenir une libération sous surveillance obligatoire, comme le prévoit la loi, s'il est jugé qu'une libération progressive améliorera leurs chances de traverser avec succès la période de surveillance obligatoire.

En permettant au détenu de faire ses preuves dans la collectivité et en prévoyant sa réincarcération immédiate lorsque les faits le justifient, la nature restrictive du programme assure au public une protection plus grande que l'octroi d'une libération sans surveillance à l'expiration du mandat.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE
(Commission nationale des libérations conditionnelles)

OBJECTIF

La libération conditionnelle totale permet la libération sous condition anticipée d'un délinquant si l'organisme de libération conditionnelle est convaincu que

- le détenu a profité au maximum de son incarcération;
- la libération conditionnelle aidera le détenu à s'amender et à se réadapter; et
- la libération conditionnelle du délinquant ne constitue pas un risque indu pour la société.

En général, les détenus qui purgent une peine d'une durée définie (c'est-à-dire une peine autre qu'une peine d'emprisonnement à perpétuité, une détention préventive ou une peine d'une période indéterminée) sont autorisés à faire examiner leur cas en vue d'une libération conditionnelle totale après avoir purgé le tiers de leur peine ou sept ans de prison, selon la plus courte des deux périodes. Il y a des exceptions, par exemple les détenus dont les antécédents font état d'actes de violence.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la libération conditionnelle de détenus

LIBÉRATION SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE
(Commission nationale des libérations conditionnelles)

OBJECTIF

Ce programme a pour but d'exiger qu'après leur mise en liberté, les détenus qui n'ont pas obtenu une libération conditionnelle purgent sous surveillance, à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, les jours de réduction de peine qu'ils ont accumulés, jusqu'à l'expiration du mandat d'incarcération original, dans l'espoir que la surveillance aidera le délinquant à se réadapter plus facilement à la société qu'il ne pourrait le faire s'il était simplement libéré à l'expiration du mandat. Le programme permet également d'incarcérer de nouveau le détenu s'il enfreint les conditions de sa libération. En vertu de la loi, les détenus ont droit à ce genre de libération, qui leur est habituellement accordé lorsqu'ils ont purgé les deux tiers de leur peine.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la libération conditionnelle de détenus
Loi sur les pénitenciers

PARDON POUR UNE INFRACTION CRIMINELLE
(Commission nationale des libérations conditionnelles)

OBJECTIF

Aider les personnes reconnues coupables d'une infraction criminelle, qui, après avoir purgé la peine imposée, ont prouvé qu'elles étaient des citoyens respectueux des lois.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le casier judiciaire
Code criminel
Lettres patentes

DESCRIPTION

La Loi sur le casier judiciaire confère à la Commission nationale des libérations conditionnelles la responsabilité de gérer les demandes de pardon. Sur réception d'une demande de pardon et après avoir déterminé que la personne a satisfait aux exigences relatives à la peine imposée et à la période d'attente obligatoire qui précède l'admissibilité, la Commission envoie habituellement les demandes à la Gendarmerie royale du Canada pour qu'elle entreprenne des enquêtes communautaires. La Commission analyse les résultats des enquêtes ainsi que d'autres renseignements pertinents et formule une recommandation à l'intention du solliciteur général qui la communique au gouverneur en conseil en vue d'une décision finale. L'octroi d'un pardon est la confirmation du fait que la personne, contre qui aucune autre condamnation n'a été prononcée, mérite de ne pas subir les conséquences infâmantes qui découlent d'un casier judidiaire.

Par contre, la Prérogative royale de clémence est considérée comme le pouvoir que les lettres patentes, qui créent la charge du gouverneur général, confère à celui-ci pour qu'il exerce la clémence des autorités. Le pouvoir porte exclusivement sur les infractions aux lois fédérales. Aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Commission nationale des libérations conditionnelles doit, lorsque le solliciteur général le lui ordonne, entreprendre des enquêtes ou des investigations relativement à toute demande d'exercice de la Prérogative royale de clémence.

La Prérogative royale de clémence est exercée sur les conseils du solliciteur général ou d'un autre ministre du Cabinet. Les mesures de clémence prévues par celle-ci comprennent les pardons absolus et les pardons conditionnels, ainsi que la remise des amendes, des pénalités ou des confiscations imposées. L'exercice de la Prérogative royale de clémence ne doit être invoqué que dans des circonstances exceptionnelles, seulement lorsqu'il n'existe aucun autre recours légal ou que les recours existants entraîneraient d'autres épreuves ou ne permettraient pas d'avoir la mesure de redressement appropriée.

En 1983-1984, la Commission nationale des libérations conditionnelles a recommandé l'octroi d'un pardon ou l'exercice de la Prérogative royale de clémence à l'égard de 8,313 personnes. Vingt-deux demandes ont été acceptées relativement à l'exercice de la Prérogative.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires du programme de clémence sont les personnes à qui un pardon est directement accordé ou qui bénéficient d'un redressement grâce à l'exercice de la Prérogative royale de clémence. Le redressement octroyé aux personnes condamnées par erreur et la diminution ou la suppression du fardeau que constitue un casier judiciaire sont des avantages importants de ce programme.

DÉPENSES (milliers $)

	84/85	A.-P.
CNLC	2,357	57.5
GRC	1,200	33.5*
TOTAL	**3,557**	**91.0**

* Les représentants de la GRC estiment que ces chiffres peuvent être une sous-estimation de l'utilisation des années-personnes. La méthode employée pour recueillir ces données est à l'étude.

OBSERVATIONS

À la suite d'une étude des pouvoirs de clémence par le solliciteur général, certaines lacunes ont été décelées dans la Loi sur le casier judiciaire :

a. L'obligation de présenter une demande et d'effectuer une enquête de bonne conduite dans tous les cas coûte cher sur le plan administratif et retarde indûment l'octroi des pardons. En outre, les enquêtes menées par la GRC pour la Commission nationale des libérations conditionnelles risquent d'embarrasser l'auteur de la demande.

b. La mesure de redressement que constitue le pardon n'est pas suffisante pour remédier au handicap permanent lié à une déclaration de culpabilité au criminel, car la condamnation pour laquelle un pardon a été accordé ne peut être niée.

c. L'interdiction de divulgation à l'égard des dossiers du gouvernement fédéral relatifs aux condamnations pour lesquelles un pardon a été accordé empêche de mener des enquêtes criminelles et d'intenter des poursuites, alors que la divulgation des dossiers conservés par d'autres organismes n'est pas, en grande partie, réglementée.

d. Aucune disposition ne prévoit la destruction des casiers judiciaires anciens, qu'un pardon ait été accordé ou non. La politique de destruction est déterminée par les directives administratives de la GRC.

e. Aucune disposition ne prévoit la suppression, dans le fichier central de la GRC, des empreintes digitales et des photographies des personnes accusées d'actes criminels mais non reconnues coupables.

f. Les motifs généraux de révocation des pardons que prévoit la loi actuelle entraînent un lourd fardeau administratif lors du traitement des demandes de révocation, ainsi que des difficultés

liées à l'établissement des pouvoirs discrétionnaires qui sont essentiels pour déterminer qu'un délinquant n'a plus une "bonne conduite".

Par suite des limitations de la loi actuelle, seule une petite partie des personnes admissibles à l'obtention d'un pardon a présenté une demande en vertu de la Loi.

ANALYSE

La méthode actuelle est lente (une moyenne de treize mois pour chaque demande traitée), coûteuse (91 A.-P.), lourde (il faut une décision du gouverneur en conseil) et contraire à l'objectif visé (lorsque la GRC a terminé l'enquête communautaire nécessaire, les employeurs, les voisins et les membres de la famille savent que l'auteur de la demande a un casier judiciaire).

Le fédéral, les gouvernements provinciaux ainsi que le secteur privé s'entendent sur le fait que les coûts devraient être réduits et que les services fournis au public devraient être améliorés au point de pouvoir atteindre ces objectifs sans jeter le discrédit sur l'administration de la justice ni détruire (au lieu de sceller) les casiers judiciaires de certains délinquants ayant commis des infractions graves.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit:

Le modèle du "casier scellé", auquel se rattache une présomption, décrit ci-dessous, qu'ont proposé le groupe de révision des mesures de clémence, en 1985, et le projet de loi rédigé conformément à cette proposition, semble fournir une méthode efficace et rentable pour réviser les règlements et les formalités actuels se rapportant à l'étude des demandes de pardon. Le fait d'appliquer un projet de gestion des dossiers devrait permettre à une catégorie beaucoup plus vaste de personnes de profiter des avantages et entraîner des économies importantes sur le plan de l'administration et des enquêtes.

Admissibilité

La loi type s'appliquerait à toutes les infractions aux lois fédérales, sauf celles pour lesquelles une peine d'emprisonnement à perpétuité ou une peine d'une durée

indéterminée a été imposée. S'il était jugé que les avantages conférés par la loi ne devraient pas s'appliquer à des infractions plus graves sans qu'une preuve de bonne conduite pendant une période exempte d'infractions soit produite, certaines infractions déterminées pourraient être exclues de l'application de la loi ou soumises à des exigences de bonne conduite générale, qui pourraient être déterminées par la Commission nationale des libérations conditionnelles ou les tribunaux.

Il semble exister un consensus selon lequel la seule façon efficace de libérer les ex-délinquants des handicaps sociaux et économiques permanents liés à l'existence d'un casier judiciaire est de leur permettre de nier la condamnation. Il existe un certain nombre de façons de le faire, dont les suivantes :

- considérer que la déclaration de culpabilité et la condamnation n'ont jamais été prononcées - propositions de juin 1983;

- considérer que l'infraction n'a pas été commise - article 45 de la Loi sur les jeunes contrevenants;

- énoncer que l'ex-délinquant a le droit de nier l'existence de la condamnation;

- considérer qu'il n'existe aucun casier judiciaire (cette solution semble valoir la peine d'être étudiée sérieusement, car ce genre de question figure dans de nombreuses formules de demande d'emploi);

- contrairement au système actuel, la loi type permettrait aux autorités chargées de l'application de la loi d'avoir accès aux dossiers des anciennes condamnations; cependant, la divulgation non autorisée de ces dossiers ferait l'objet d'une pénalité (cette approche a été critiquée parce qu'elle est perçue comme un affaiblissement des mesures de redressement accordées par la Loi sur le casier judiciaire); et

- il faut également décider si les dispositions relatives à la destruction des dossiers devraient être comprises dans la loi ou dans les règlements d'application de la loi, ou si elles devraient être déterminées par voie de directives administratives de la GRC.

Rôle de la Commission nationale des libérations conditionnelles

Son rôle serait déterminé en grande partie par la décision d'exiger ou non une bonne conduite générale. Si cette exigence n'était pas comprise dans la nouvelle loi, la Commission pourrait jouer un rôle accessoire de vérification des périodes d'admissibilité exemptes d'infractions criminelles. Toutefois, il semble que ces fonctions pourraient être exercées de façon plus efficace par la GRC, qui a la garde des dossiers pertinents.

Certificat

Si des exigences de bonne conduite étaient imposées, il serait utile d'avoir un certificat indiquant les enquêtes effectuées. Dans le cas contraire, il pourrait être souhaitable d'avoir un document confirmant le droit de l'ex-délinquant de nier les condamnations pour lesquelles un redressement a été obtenu.

Il vaut la peine de souligner que la loi type prévoit que les infractions pour lesquelles une peine plus longue peut être imposée en raison de l'existence d'une condamnation antérieure ne feraient pas l'objet d'une extinction dans les cinq années suivant l'expiration de la peine imposée. Cette mesure s'appliquerait principalement aux infractions relatives à la conduite avec des facultés affaiblies, pour lesquelles des peines plus fortes sont demandées, selon les règles suivies dans les différentes provinces et, dans les cas de récidive, dans les cinq ans suivant la première infraction.

Gestion rentable des casiers des délinquants

La GRC devrait être responsable du programme. Les casiers judiciaires qui se trouvent au Centre d'information de la police canadienne pourraient être retirés d'office à leur expiration, sous réserve des études communautaires et desdossiers nécessaires. On estime que 57.5 A.-P. et 2.4 millions de dollars seraient économisés chaque année si cette fonction de la CNLC était confiée à la GRC. D'autres économies seraient réalisées si une lettre type informant chaque ex-délinquant était envoyée au lieu d'un certificat chargé de fioritures, comme c'est le cas actuellement. Le CIPC devrait indiquer l'existence d'un casier scellé, conformément aux indications ci-dessus.

Si la situation actuelle reste comme elle est, la CNLC devrait être autorisée à avoir un terminal relié au CIPC afin d'accélérer le travail.

Ce programme ne devrait pas être confié au secteur privé ou aux provinces.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE FÉDÉRALE
SURVEILLANCE COMMUNAUTAIRE
(Commission nationale des libérations conditionnelles)

OBJECTIF

Aider la réinsertion du délinquant dans la collectivité grâce à un programme équilibré de surveillance communautaire qui tient compte de la nécessité de protéger le public, du désir d'encourager le respect des lois, de la réduction des coûts financiers et humains engendrés par les incarcérations inutiles et du renforcement des principes de la surveillance sociale et du contrat social sous-jacents à l'administration de la justice.

DOCUMENT HABILITANT

Article 4.1 de la Loi sur les pénitenciers

DESCRIPTION

La Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas compétence en matière de surveillance communautaire des délinquants qu'elle a mis en liberté. Aux termes de l'article 4.1 de la Loi sur les pénitenciers, le Service national des libérations conditionnelles (communautaire) relève du commissaire fédéral du Service correctionnel du Canada, qui assure la surveillance des délinquants (sous responsabilité fédérale et provinciale) à qui une libération conditionnelle (de jour et totale) ou une absence temporaire a été accordée ou qui ont été libérés sous surveillance obligatoire en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires de la libération conditionnelle ou de la surveillance communautaire sont les délinquants (sous responsabilité fédérale et provinciale) qui obtiennent une absence temporaire ou qui sont libérés sous condition ou sous surveillance obligatoire.

La famille du délinquant et le contribuable profitent de ces programmes, car on s'attend que l'emploi que le délinquant trouvera après sa mise en liberté éliminera le besoin d'aide sociale que de si nombreuses familles éprouvent pendant l'incarcération.

La collectivité en général profite des mécanismes de mise en liberté progressive, car le problème de la réinsertion sociale peut être abordé au moyen du processus de contrôle et d'aide découlant du système de surveillance.

DÉPENSES

	84/85
Coûts :	
Secteur privé	13,778,365 $
Dotation en personnel et frais généraux du SCC	30,709,213 $
TOTAL	**44,487,578 $**
A.-P. SCC	807

Les 30,709,213 $ consacrés aux activités réelles du Service national des libérations conditionnelles du SCC d'un bout à l'autre du Canada sont répartis entre les détenus sous responsabilité fédérale et provinciale (préparation des cas et surveillance des cas) de la façon suivante :

	Préparation des cas (niveau provincial)	Surveillance des cas (niveau provincial)	Préparation des cas (niveau fédéral)	Surveillance des cas (niveau fédéral)
Données nationales	8 %	8 %	33 %	51 %
Millions $	2.5	2.4	9.9	15.8

Les données figurant ci-dessus sont approximatives et se rapportent aux activités décentralisées du Service national des libérations conditionnelles du SCC d'un bout à l'autre du Canada et ne tiennent pas compte des années-personnes ou des montants affectés aux administrations régionales ou à l'Administration centrale.

OBSERVATIONS

On estime que la surveillance communautaire, que les mises en liberté en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus rendent nécessaire, fournit au public une protection beaucoup plus grande que la mise en liberté sans surveillance.

Ce point de vue est conforme à l'opinion admise selon laquelle le délinquant peut s'améliorer progressivement après une période d'incarcération grâce à l'imposition et à l'application des exigences régissant la mise en liberté sous condition.

Même si les membres du personnel des services correctionnels du fédéral, des provinces et du secteur privé s'entendent sur les avantages de la surveillance communautaire que comporte la mise en liberté sous condition, ils manifestent un intérêt croissant pour la gestion rationnelle des ressources associées à l'établissement d'un modèle d'intégration des services correctionnels communautaires du fédéral et des gouvernements provinciaux.

Le Service national des libérations conditionnelles du SCC fournit aux provinces des services de préparation et de surveillance des cas contre le paiement de frais.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintien du statu quo

Les coûts liés au maintien du modèle actuel des services fédéraux de surveillance communautaire sont exposés à la page précédente. Voici les conséquences positives qui pourraient en résulter :

- aucune perte d'emploi au gouvernement fédéral;
- contrôle de la majorité des services de surveillance directe, ce qui permettrait d'avoir une gestion interne de la qualité de la surveillance; et
- aucune perte de temps ou de ressources liée à des négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces, dans le cas d'un modèle intégré de services correctionnels communautaires.

Voici les conséquences négatives qui pourraient en résulter :

- éloignement possible des systèmes correctionnels provinciaux favorables à la création d'un modèle intégré de services correctionnels communautaires; et

- chevauchements et doubles emplois continuels entre le système correctionnel communautaire fédéral et les systèmes provinciaux.

2. Récupération des coûts auprès des provinces

Les coûts liés à la préparation et à la surveillance des cas des détenus des établissements provinciaux mis en liberté par la CNLC pourraient être récupérés. Voici les conséquences positives qui pourraient en résulter :

- limitation des coûts du gouvernement fédéral en raison de l'apport de revenus par les provinces; et
- aucune perte d'emploi au gouvernement fédéral.

Voici les conséquences négatives qui pourraient en résulter :

- opposition des provinces, car les libérations conditionnelles sont jugées relever de la compétence fédérale et considérées, par conséquent, comme une dépense fédérale.

3. Nationalisation (fédérale) de tous les services de surveillance communautaire (probation et libération conditionnelle)

Le réseau fédéral des libérations conditionnelles pourrait être élargi de façon à englober, sur le plan administratif, les services provinciaux de surveillance en matière de probation, ce qui permettrait d'unifier le système des services correctionnels communautaires.

Voici les conséquences positives qui pourraient en résulter :

- établissement d'une "norme nationale" de surveillance communautaire;
- suppression des chevauchements et des doubles emplois;
- maintien des emplois au gouvernement fédéral; et
- suppression d'un secteur de désaccord entre le fédéral et les gouvernements provinciaux.

Voici les conséquences négatives qui pourraient en résulter :

- hausse importante des coûts annuels pour le gouvernement fédéral;
- nécessité pour le gouvernement fédéral de faire des efforts considérables (années-personnes et ressources) en raison des difficultés qu'entraîneraient l'établissement et le contrôle d'une "norme nationale" de surveillance communautaire; et
- prolongation des négociations fédérales-provinciales, car les représentants des provinces préféreraient le retrait du gouvernement fédéral.

Remarque On estime que la privatisation des services de surveillance communautaire (dans un but lucratif et non lucratif) est prématurée, car elle exige une rationalisation de la répartition des ressources entre les systèmes correctionnels communautaires du fédéral et des provinces avant qu'il soit possible d'accroître le rôle du secteur bénévole et, tâche encore plus complexe, d'organiser la prise en charge des choses par l'"entreprise privée".

4. Provincialisation des services fédéraux de surveillance communautaire

La surveillance communautaire découlant des mises en liberté sous condition par le gouvernement fédéral pourrait être entièrement "provincialisée". L'utilisation de l'organisme de coordination administrative existant des services correctionnels communautaires provinciaux en cause permettrait à un modèle intégré de services correctionnels communautaires (du fédéral et des provinces) d'employer de la façon la plus rentable possible les deniers publics consacrés à cet aspect particulier du travail correctionnel.

Voici les conséquences positives qui pourraient en résulter :

- diminution du nombre d'employés fédéraux;
- rationalisation des ressources fédérales et provinciales qui s'apparentent à la prestation de services dans d'autres secteurs de l'aide sociale, comme les services sociaux, l'éducation et les soins hospitaliers;

- évitement possible, pour le gouvernement fédéral, des coûts à payer en raison de la provincialisation de l'aspect administratif des services fédéraux de surveillance communautaire;
- établissement de rapports fédéraux-provinciaux plus harmonieux fondés sur un fédéralisme coopératif dans le domaine de la prestation des services; et
- évitement possible, pour les services correctionnels fédéraux, des coûts à payer.

Voici les conséquences négatives qui pourraient en résulter :

- diminution du nombre d'employés fédéraux avec les réactions syndicales qui s'ensuivraient;
- prolongation possible des négociations fédérales-provinciales pour régler les litiges; et
- attribution à des tiers d'un secteur de responsabilité pour lequel le solliciteur général du Canada doit rendre compte.

Provincialisation de tous les services fédéraux de surveillance communautaire

La possibilité pour le gouvernement fédéral d'éviter les coûts à payer, jointe à une gestion plus rationnelle des ressources (fédérales et provinciales), fait du modèle intégré de surveillance communautaire la plus attrayante des solutions dont nous disposons. Grâce à une entente contractuelle avec les provinces intéressées, le Service correctionnel du Canada pourrait prévoir les services de surveillance communautaire des clients actuels du gouvernement fédéral qui en ont besoin.

Comme cette entente est essentiellement en place dans presque toutes les provinces à l'heure actuelle, nous proposons donc que la principale et seule responsabilité à l'égard des services fédéraux de surveillance communautaire soit assumée par les différents systèmes correctionnels communautaires provinciaux, qui jouent actuellement un rôle secondaire à cet égard.

En substance, cela consiste à élargir le modèle actuel de "partage" des services de surveillance des cas relevant du fédéral afin de permettre aux gouvernements provinciaux de devenir les seuls pourvoyeurs de services (de concert avec des organisations du secteur privé).

La préparation et la surveillance des cas des délinquants provinciaux ainsi que la surveillance des délinquants fédéraux pourraient être prises en charge par les systèmes correctionnels communautaires provinciaux respectifs; cependant, le SCC devrait continuer à s'occuper de la préparation des cas relevant du gouvernement fédéral, car ce travail a des conséquences directes sur les audiences fédérales de libération conditionnelle.

Les 807 années-personnes du Service national des libérations conditionnelles du SCC pourraient être réduites d'environ 50 % si les provinces consentaient à s'occuper de la préparation et de la surveillance des cas relevant du gouvernement provincial ainsi que de la surveillance des cas relevant du fédéral. Il est impossible de déterminer les coûts évités par le gouvernement fédéral tant qu'une entente contractuelle avec chacune des provinces n'aura pas été conclue.

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

EXPOSÉ THÉMATIQUE
APPLICATION DE LA LOI

De l'avis du Groupe d'étude, en matière d'application de la loi, le principal problème que doit régler le gouvernement fédéral concerne le rôle et les responsabilités futurs de la Gendarmerie royale du Canada. Durant la période où le personnel et les dépenses de police ont connu une augmentation rapide, la GRC a été de plus en plus appelée à assurer des services de police à contrat dans les provinces et dans plus de 190 municipalités. Compte tenu des restrictions, les priorités fédérales en matière de police ont été négligées en raison des contrats conclus par la GRC, qui y consacre maintenant plus de 50 % de ses ressources humaines et financières.

Pour diverses raisons, notamment parce que la GRC accorde une importance plutôt secondaire à ses responsabilités d'ordre fédéral, des ministères, organismes et sociétés d'État du gouvernement canadien ont constitué leurs propres corps de police : seize ministères emploient plus de 13,000 enquêteurs qui leur coûtent environ 500 millions de dollars chaque année. Le Groupe d'étude est d'avis que la prolifération des services d'application fédéraux a entraîné des problèmes d'inefficacité dans l'allocation des ressources et le partage des renseignements et causé des cas de chevauchement et de double emploi dans l'exécution des tâches, une délégation incorrecte des pouvoirs de police (qui sera peut-être soulevée dans le cadre de l'application de la Charte) et, dans certaines régions, une application peu rigoureuse ou inefficace des lois ainsi que des pertes de revenus. En outre, il y a chevauchement et double emploi avec des services de plusieurs organismes d'application provinciaux.

On exerce de plus en plus de pressions sur la GRC pour qu'elle accorde une plus grande importance à ses responsabilités fédérales, pour qu'elle étende ses services de protection, qu'elle assiste les ministères fédéraux au cours des enquêtes qui sont de nature à mener à des poursuites pénales et qu'elle assume un rôle de direction dans la collecte de renseignements sur le crime ainsi que la répression des infractions commerciales, du crime organisé et surtout des infractions liées aux drogues.

Cependant, la définition précise des responsabilités fédérales en matière d'application de la loi est encore

source d'ambiguïtés et d'une certaine mésentente. Deux projets en cours, dont les conclusions feront l'objet de recommandations au Cabinet - l'Étude de l'application des lois fédérales (du ministère du Solliciteur général du Canada) et le Projet sur l'observance des lois fédérales (du ministère de la Justice) - devraient (avec la partie IV de la Loi constituant le SCRS) servir de fondement à une rationalisation des activités d'application fédérale des lois canadiennes.

Quoi qu'il en soit, de l'avis du Groupe d'étude, ni l'un ni l'autre des projets précités n'est complet. Pour définir de façon explicite les responsabilités du gouvernement fédéral et de la GRC, nous devrions également étudier les infractions du Code criminel qui doivent être réprimées au niveau national, ainsi que le rôle du gouvernement fédéral dans la prestation de services policiers nationaux et la promotion de normes nationales d'application. Le Groupe d'étude croit que le ministère du Solliciteur général du Canada et le ministère de la Justice devraient élaborer ensemble (après consultation des autres ministères fédéraux compétents) la position du gouvernement canadien relativement à la définition des infractions de compétence fédérale, aux responsabilités d'application fédérales et au rôle futur de la GRC dans l'application des lois du Canada.

En outre, pour donner plus d'importance au rôle et aux responsabilités fédérales de la GRC, il faudra procéder à une révision exhaustive de l'organisation et des procédures actuelles de la Gendarmerie. Par exemple, vu le plus grand besoin de connaissances et d'aptitudes spécialisées en matière d'application, nous devrions changer les méthodes de formation de la GRC et considérer certaines options (qui ne sont pas suivies actuellement), notamment permettre les mutations latérales à des postes supérieurs. Selon le Groupe d'étude, la révision des responsabilités fédérales devrait comporter un réexamen des conséquences qu'elle aurait sur l'organisation et la politique de la GRC.

Le calendrier que nécessite un tel projet dépendra en grande partie des négociations contractuelles entre le gouvernement fédéral et les provinces. Même si certaines provinces (Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick) ont déjà réduit les services contractuels de la GRC, en 1991 (date d'expiration des contrats en vigueur) la plupart ne seront pas prêtes à mettre fin aux contrats conclus, bien qu'elles aient exprimé la crainte de ne pouvoir ni établir des priorités pour la GRC, ni la tenir responsable de ses

actes. (Le projet de loi C-65 dissipera peut-être certaines de leurs craintes.) En même temps, de nombreux agents des services policiers et certains responsables provinciaux se sont mis à douter que le maintien d'une force nationale soit le moyen le plus efficient ou efficace de fournir des services de police municipaux, qui devraient être rattachés à la collectivité et dépendre de responsables locaux. Le gouvernement fédéral pourrait annoncer son intention de supprimer en 1991 les services contractuels qu'il fournit aux municipalités de plus de 15,000 habitants, puis renégocier les contrats provinciaux de 1991 de manière à ne plus fournir de services contractuels après l'an 2001, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Le Groupe d'étude suggère que l'interruption des services à contrat ne devrait pas être décidée avant que la GRC soit investie d'un mandat fédéral clair et explicite.

Le gouvernement fédéral pourrait également définir un groupe de services nationaux de police (aide technique, moyens d'information, formation, collecte de renseignements) dont il assumerait la responsabilité (et les coûts), pour assurer la prestation de services de police efficients et efficaces partout au Canada. Les éléments constitutifs de ce groupe de services sont déjà placés sous la responsabilité des Services canadiens de police, qui font partie de la GRC, et du programme de recherche et de développement sur l'application de la loi, parrainé par le solliciteur général.

De l'avis du Groupe d'étude, cependant, on constate certaines lacunes et problèmes de taille. L'exemple le plus important serait celui de l'élaboration d'une technologie de l'information policière. Dans ce domaine, les systèmes d'information présentent des possibilités multiples en ce qui a trait à l'amélioration de la planification policière, à la prise de décisions et à l'imputabilité. Pour ces motifs, la plupart des grands services de police sont en train de mettre au point un système ou autre d'information de gestion policière. La GRC a déjà dépensé des millions de dollars pour mettre au point son système (SRRJ), qui n'est relié d'aucune façon aux systèmes des autres corps de police. Certains services de police ont demandé l'assistance de la GRC, et celle-ci projette de les aider à condition de recouvrer tous les coûts qu'elle engagera à cette fin. D'autres corps policiers se sont adressés au Secrétariat du solliciteur général et d'autres encore, au Centre canadien de la statistique juridique. Ce double emploi est non seulement coûteux, mais il a un effet négatif

sur les communications entre les divers corps policiers et nuit à la création d'un système national de renseignements. L'Association canadienne des chefs de police, qui a reconnu les problèmes d'inefficacité causés par cette situation, a invité le gouvernement fédéral à les régler par voie de concertation. En accord avec le Centre canadien et la GRC, le ministère du Solliciteur général du Canada pourrait mettre sur pied un tel mécanisme d'assistance et de coordination qui faciliterait l'élaboration ordonnée des systèmes d'information.

En outre, le Groupe d'étude a formulé une série de propositions précises afin de réduire les faiblesses des programmes et d'inciter le gouvernement à conclure plus souvent des contrats de services privés dans les cas où les besoins spéciaux de la GRC en matière de sécurité le permettent.

EXAMEN DES PROGRAMMES

CENTRE D'INFORMATION DE LA POLICE CANADIENNE
(Gendarmerie royale du Canada)

OBJECTIF

Aider tous les services de police accrédités en leur donnant accès à un système automatisé d'information nationale sur la criminalité.

DOCUMENTS HABILITANTS

Délibération n° 670388 du Conseil du Trésor, 16 août 1967
Délibération n° 690706 du Conseil du Trésor, 24 juillet 1969

DESCRIPTION

Le système du CIPC est une banque de renseignements sur la criminalité pouvant être consultée par les services policiers de tout le pays. Ceux-ci emmagasinent des données dans la banque et les récupèrent au besoin en se servant de terminaux. Le gouvernement du Canada supporte tous les coûts. Actuellement, il existe environ 1,360 terminaux placés dans des postes de police partout au Canada, à la disposition des utilisateurs qui peuvent consulter près de trois millions de dossiers classés dans sept fichiers. Ceux-ci contiennent des données sur les véhicules à moteur, les biens, les bateaux à moteur et autres, les personnes, les casiers judiciaires synoptiques, l'index des noms de criminels et des caractéristiques dentaires. Le système du CIPC fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre et est accessible grâce à un ordinateur spécialisé. Pour réduire au minimum les retards subis en cas de panne du matériel informatique, on a acquis un système en double, auxiliaire.

Le Centre d'information de la police canadienne a été créé par suite des réunions que les procureurs généraux fédéral et provinciaux ont tenues en 1966. Ceux-ci s'étaient alors réunis pour trouver des moyens d'aider les corps policiers à lutter contre le crime organisé. En 1967, le Conseil du Trésor a approuvé le système du CIPC, défini comme un système d'information automatisé en matière d'application de la loi devant fournir des renseignements sur les crimes et les criminels à tous les organismes canadiens d'application de la loi. Comme le système fait partie des Services canadiens de police, il est offert gratuitement (depuis 1971).

Un Comité consultatif formé de 26 officiers supérieurs de police issus des forces de police municipales ou provinciales, de la Commission de police de l'Ontario et de la Gendarmerie Royale du Canada (représentant les procureurs généraux des provinces liées par contrat à la GRC) administre le système du CIPC. Le Comité consultatif est l'organisme qui élabore les politiques applicables au système du CIPC et il est chargé de déterminer l'étendue et le contenu des fichiers de données, la façon dont le système est utilisé et ordonné et quels sont les organismes ayant le droit de s'en servir. Le Comité consultatif a été créé en 1969, soit trois ans avant que le CIPC n'émette une première demande. Il a joué et joue encore un rôle important dans l'élaboration et la réglementation des activités du CIPC. Actuellement, il se réunit une fois l'an pour régler les questions liées au système du Centre.

BÉNÉFICIAIRES

Toutes les forces de police accréditées. D'autres ministères fédéraux et provinciaux en bénéficient indirectement par l'intermédiaire de la GRC.

DÉPENSES (milliers $)

	84/85 Budget principal	83/85 Dépenses
Traitements	8,258	7,804
F & E (autres dépenses)	15,215	11,574
Subventions et contributions	-	-
Immobilisations	1,498	1,988
TOTAL	**24,971**	**21,366**
Recettes	-	-
A.-P.	267	266

Ces montants ne sont qu'approximatifs, car il est impossible de distinguer avec précision les coûts du CIPC des autres coûts d'information de la GRC.

OBSERVATIONS

Les conditions qui ont entraîné la création des services précités existent toujours aujourd'hui. Le Centre favorise la collaboration des forces de police du pays, il augmente la qualité des services dans toutes les régions du Canada et fournit un système d'information nationale sur la criminalité qui est essentiel à l'application efficiente des lois canadiennes. En outre, la communication rapide de renseignements sur les criminels assure une plus grande sécurité à tous les agents de police. Le CIPC est devenu un élément indispensable de l'administration policière au Canada, comme le démontre l'utilisation de plus en plus répandue de son système par les corps policiers du pays.

À l'origine, les frais du CIPC étaient partiellement partagés. Les provinces contractantes et les municipalités devaient supporter une partie des frais de mise en communication et d'exploitation des terminaux liés au CIPC; l'Ontario et le Québec ont été obligés de partager les coûts pour moitié pendant cinq ans, à la fin desquels ils devaient les partager selon les conditions offertes aux provinces contractantes. En fait, le Québec a mis sur pied son propre système et, par conséquent, il ne devait payer qu'un tarif mensuel pour être en liaison avec le système du CIPC. Pendant la renégociation des derniers contrats, le gouvernement fédéral a accepté de fournir gratuitement les services aux provinces contractantes et aux municipalités et, par la suite, le Conseil du Trésor a approuvé la dissolution des ententes de partage de frais avec l'Ontario et le Québec. Les ententes de partage des frais ont permis à la GRC de recouvrer environ 10 % des coûts totaux du CIPC.

Pour ce qui est du partage des coûts du CIPC, la GRC maintient qu'il a entraîné par le passé des inégalités entre les provinces et certains conflits entre les corps policiers. Elle avance que la prestation gratuite des services du CIPC contribue au maintien de bonnes relations entre les forces de police et, plus généralement, à l'unité nationale.

Un bon nombre de ministères et d'organismes, notamment les services du solliciteur général, ont besoin des renseignements fournis par le CIPC. Cependant, à l'heure actuelle, ils sont forcés de s'adresser à la GRC pour présenter, une à la fois, les demandes de renseignements destinées au CIPC car, suivant la politique du Centre, seules les forces de police accréditées ont un accès direct

au système. Cette situation a causé des difficultés aux organismes de l'extérieur et elle augmente le fardeau de la Gendarmerie en l'obligeant à répondre aux demandes reçues et à remettre des copies par écrit. La Gendarmerie et le Comité consultatif ont adopté cette politique parce qu'ils voulaient exercer un contrôle rigoureux sur les données de la banque afin de prévenir une utilisation impropre ou abusive des renseignements.

Le Projet sur l'observance des lois fédérales de Justice Canada propose que la GRC fournisse des renseignements complets sur les types de données que le CIPC a recueillis jusqu'à présent sur les infractions aux textes réglementaires. Ces renseignements pourraient finalement être versés dans une banque de données séparée.

ANALYSE

Le CIPC est devenu un élément essentiel de l'administration policière canadienne. Il est bien employé et ses services sont très appréciés par les corps policiers et un bon nombre de ministères et d'organismes.

Avant la négociation des contrats en 1981, on recouvrait une partie des coûts liés aux terminaux et aux communications. De l'avis du Groupe d'étude, cette question sera peut-être examinée au cours de la prochaine série de négociations.

Même si, actuellement, beaucoup d'organismes consultent le CIPC par l'entremise de la GRC, le Groupe d'étude croit que l'absence d'accès direct cause des difficultés à ces organismes et à la GRC.

OPTIONS

À l'heure actuelle, le système est bien administré, et la GRC projette de faire certaines améliorations d'ordre technologique (intégration du réseau) qui augmenteront encore l'efficience de la Section d'informatique. Néanmoins, plusieurs problèmes resteraient sans solution.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Soulever la question des coûts des terminaux et des communications au cours de la prochaine série de négociations contractuelles.

2. Établir des mécanismes qui permettront aux utilisateurs légitimes de communiquer directement avec le CIPC et qui protégeront l'intégrité du Centre.

3. Fournir des renseignements complets sur les types de données que le CIPC a recueillies sur les infractions aux textes réglementaires, pour donner suite aux travaux du Projet sur l'observance des lois fédérales.

COLLÈGE CANADIEN DE POLICE
(Gendarmerie royale du Canada)

OBJECTIF

Aider au perfectionnement de la profession d'agent d'application de la loi en assurant, sur demande, une formation en gestion et dans des domaines spécialisés aux cadres de tous les corps policiers du Canada, de certains autres services du gouvernement et de forces policières étrangères.

Le Collège a pour objectif général d'aider à augmenter l'efficacité des agents et des structures au sein des organismes fédéraux, provinciaux et municipaux d'application de la loi au Canada.

DOCUMENTS HABILITANTS

Délibération nº 720381 du Conseil du Trésor, juillet 1973

DESCRIPTION

Le Collège canadien de police est une institution nationale financée par le gouvernement fédéral, qui offre une formation avancée dans des domaines d'enquête spécialisés ainsi qu'en gestion des structures et du personnel. Le Comité consultatif du Collège canadien de police, qui regroupe des représentants des ministres provinciaux compétents et de l'Association canadienne des chefs de police, donne régulièrement des conseils sur les besoins en formation que le Collège est le plus apte à remplir.

C'est à la suite de la conférence fédérale-provinciale de 1966 sur le crime organisé que le Collège, en tant que service canadien de police, a été investi de son mandat actuel de formation. Les services du Collège sont offerts gratuitement, à l'exception d'un faible coût journalier couvrant les frais d'alimentation. Pour assurer que tous les organismes policiers aient accès à ces services, le gouvernement fédéral supporte les frais de déplacement des étudiants du Collège.

Les cours sont conçus et élaborés en collaboration avec des spécialistes du domaine policier dont les services sont

souvent retenus par marché. Ils sont dispensés par le personnel du Collège, des professeurs d'université engagés à contrat, des responsables d'autres ministères, du système judiciaire et des forces armées, des experts du secteur privé ainsi que des agents détachés par la GRC et par d'autres services de police. En 1985, 120 cours étaient offerts à 2,200 agents de police venant de toutes les régions du Canada et du Commonwealth.

En outre, le Collège fournit des renseignements de recherche sur des domaines connexes de même que des services d'éducation et de consultation :

a. Le Programme d'éducation permanente encourage les agents de police à suivre, quand ils ne sont pas de service, des cours pertinents offerts à l'université. Les étudiants qui suivent avec succès les trois étapes du cours, qui comprennent chacune cinq cours universitaires à plein temps, obtiennent des diplômes ou des certificats.

b. Le Centre de documentation policière offre des sources de renseignements et un service de documentation à tout le personnel du Collège et de la GRC ainsi qu'aux étudiants.

c. Des services de recherche s'occupent de l'élaboration et de l'évaluation des cours. Le Collège publie les conclusions des recherches et d'autres travaux sur le domaine policier dans le Journal du Collège canadien de police.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les corps policiers accrédités du Canada, les services policiers du Commonwealth et de pays étrangers de même que certains ministères fédéraux.

DÉPENSES (milliers $)

	84/85	83/84
Dépenses brutes	5,736	5,344
Recettes	-	-
Dépenses nettes	5,736	5,344
A.-P.	68	71

OBSERVATIONS

Une prise de conscience de plus en plus poussée à l'égard de l'importance d'une formation policière et des besoins qui s'y rapportent a entraîné une expansion spectaculaire des programmes de formation. Au cours des dix ou douze dernières années, cinq écoles provinciales chargées de satisfaire à certains des besoins en formation signalés dans huit provinces ont été créées. La vaste Sous-direction de la formation et du perfectionnement de la GRC s'occupe des besoins en formation de ses recrues et de ses agents en poste, et les corps municipaux les plus importants ont également élaboré des programmes de formation, souvent en accord avec des collèges communautaires. Dans son évaluation du Collège, le Conseil du Trésor a conclu que son programme est unique et qu'il complète les autres programmes offerts. Même si les cas de chevauchement et de double emploi sont apparemment négligeables, il ressort des rencontres tenues aves des experts en formation policière que certains cours du Collège seraient peut-être plus profitables s'ils étaient dispensés par des établissements provinciaux, des collèges communautaires ou des universités, alors que d'autres cours qui ne relèvent pas d'une autorité centrale seraient peut-être plus rentables s'ils étaient donnés au CCP. Le Collège entretient de bonnes relations de travail avec la Sous-direction de la formation et du perfectionnement de la GRC, notamment en ce qui a trait au partage des ressources, et il a des relations non officielles avec d'autres établissements de formation policière. Cependant, les responsables de la formation des divers paliers de gouvernement n'ont fait aucun effort concerté pour rationaliser la prestation des services de formation.

De la même façon, la formation des inspecteurs et des agents d'application fédéraux a subi une grave fragmentation, car certains ministères et services fédéraux utilisent à cette fin les installations de la GRC, d'autres, le Collège, d'autres ont leurs propres installations de formation et d'autres encore n'offrent dans leur région qu'une formation peu poussée, sinon aucune. Deux études non liées, le projet FLEUR et le Projet sur l'observance des lois fédérales, ont recommandé que le ministère du Solliciteur général, la GRC, le ministère de la Justice et la Commission de la Fonction publique prennent la responsabilité de rationaliser la formation fédérale et d'offrir, grâce aux ressources actuelles, une formation uniforme dans les secteurs de l'inspection et de l'application des lois fédérales.

Plusieurs responsables provinciaux et municipaux ont également signalé les possibilités d'économie que représenterait une plus grande décentralisation et si les cours étaient donnés dans les installations provinciales, dans les cas qui le permettent. Le Collège choisit de plus en plus cette solution quand elle est rentable en fonction du coût. Par exemple, des cours spécialisés en matière d'enquête ont été offerts en Colombie-Britannique. En même temps, le Collège insiste davantage sur les cours offerts aux moniteurs qui pourraient ensuite dispenser des cours dans leur région, aux frais des services locaux. En outre, il étudie certains domaines où il serait possible d'offrir un enseignement individualisé et des cours informatisés à des corps policiers qui s'en serviraient à des fins de formation locale.

Selon le projet de réorganisation de la division dont le Collège fait partie (division "N"), celui-ci relèverait de la même division que la Sous-direction de la formation et du perfectionnement de la GRC, ce qui permettrait peut-être de déterminer s'il est possible d'augmenter l'efficience des activités en unifiant certains services, notamment l'évaluation des cours. Il faut signaler que plusieurs des bénéficiaires du Collège tiennent à ce que celui-ci conserve son caractère "national" et que la GRC n'exerce pas une "influence excessive" sur l'avenir du CCP.

Si des frais de scolarité étaient exigés à des fins de récupération des coûts, le gouvernement fédéral pourrait réduire le montant de ses dépenses nettes. Cependant, la GRC s'est inquiétée de ce que certains corps policiers auraient alors peut-être beaucoup moins recours aux services du Collège et que l'efficacité globale du système d'application des lois canadiennes en souffrirait. À l'heure actuelle, le Collège ne peut satisfaire à tous les besoins légitimes en formation (environ 23 % des demandes sont rejetées) et, provisoirement, il projette une certaine expansion pour satisfaire à la demande toujours croissante. Même s'il est probable que l'imposition de frais de scolarité feraient baisser le nombre des demandes, il est impossible d'évaluer dans quelle mesure.

Plusieurs experts de la police se sont préoccupés du nombre croissant d'entreprises du secteur privé assurant des services de police et de sécurité et de ce que les provinces n'ont adopté à leur égard que des lois incomplètes, sinon aucune. S'il offrait des cours conçus pour les agents d'application privés tout en récupérant pleinement les coûts

qui s'y rapportent, le Collège contribuerait peut-être à l'élaboration de normes plus efficaces en matière de police et de sécurité privées.

ANALYSE

Même si le Collège fait actuellement l'objet d'une évaluation, aucun résultat n'est encore disponible. Nous nous attendons à ce que celle-ci confirme que le Collège fournit des services très utiles et appréciés qui, selon les autorités provinciales et municipales, contribuent pour beaucoup à améliorer l'efficacité et l'efficience du système policier du Canada.

De façon générale, les activités du Collège semblent compléter d'autres services de formation. Néanmoins, on pourrait faire beaucoup plus pour rationaliser les ressources et les services de formation du Collège, de la GRC, des établissements provinciaux, des administrations municipales, des collèges communautaires et des autres ministères et organismes fédéraux. Le Groupe de travail est d'avis que le Collège pourrait contribuer à promouvoir les cours offerts actuellement par les collèges communautaires et les universités, notamment dans le domaine de la gestion.

De l'avis du Groupe d'étude, la décentralisation des cours serait un moyen très efficace de réduire les coûts de formation. Le Collège devrait continuer à offrir des cours dans des installations provinciales et locales, lorsque c'est possible; à former des moniteurs qui pourraient donner des cours au niveau local; et à concevoir un enseignement individualisé et des cours informatisés qui pourraient être donnés dans les régions.

En imposant des frais de scolarité et en offrant des cours spécialisés aux agents d'application privés, le gouvernement fédéral pourrait récupérer ses coûts et réduire ses dépenses mais les forces de police locales risqueraient alors de se servir beaucoup moins du Collège à des fins officielles.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Coordination et partage des ressources au niveau national

Inviter les préposés à la formation policière à tous les paliers de gouvernement et ceux qui sont rattachés collèges communautaires à participer à une opération de rationalisation des ressources et des services de formation pour :

- garantir que les cours sont offerts par l'établissement le plus apte à les donner,

- élaborer des normes de formation communes, et

- promouvoir le partage des ressources et des installations si cette mesure est plus rentable en fonction des coûts (en particulier, le partage des frais généraux, tels les coûts d'évaluation, avec la Sous-direction de la formation et du perfectionnement de la GRC).

L'élaboration de normes permettrait au Collège de reconnaître officiellement les cours suivis dans d'autres établissements et, de façon générale, elle entraînerait une utilisation plus efficiente des ressources actuelles.

2. Coordination et partage des ressources au niveau fédéral

Rationaliser les opérations de formation au niveau fédéral pour :

- utiliser les ressources actuelles de manière à donner une formation uniforme dans les secteurs de l'inspection et de l'application des lois fédérales, et

- établir des normes de formation minimales.

3. Décentralisation

Continuer à fournir ses services selon un mode de plus en plus décentralisé, en insistant notamment sur la formation des moniteurs.

4. Récupération des coûts

La GRC devrait envisager l'imposition de frais de scolarité, ainsi que la possibilité d'instaurer des cours à l'intention des agents d'application privés dont elle récupérerait les coûts.

INFORMATION SUR LES EMPLOYÉS DE LA GRC
(Gendarmerie royale du Canada)

OBJECTIF

Satisfaire aux demandes de renseignements du personnel et des gestionnaires de la GRC.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la GRC, article 5 et paragraphe 21(2)
Manuel d'admin., I.3, II.1.5 et II.5

DESCRIPTION

La GRC conserve des renseignements concernant ses employés (anciens et actuels), les affectations ainsi que les fiches et états de service. Un système informatisé de gestion du personnel appelé Recherche et développement dans la gestion du personnel (PARADE) permet de conserver et de fournir des renseignements sur tout le personnel de la Gendarmerie et, dans une certaine mesure, les employés de la fonction publique. En outre, il comporte des renseignements généraux sur la création, la classification et la dotation des postes. Le système PARADE fournit des renseignements administratifs sur lesquels sont fondées les activités ordinaires de gestion du personnel. Il doit également satisfaire aux besoins en pleine évolution de la gestion de la Gendarmerie, tant à la direction générale qu'au niveau des divisions. Le système PARADE a été décentralisé de façon que toutes les divisions peuvent s'en servir; ainsi une bonne partie des principales fonctions de saisie et d'extraction des renseignements peuvent être exécutées dans les régions. Une étude interne des exigences - qui donnera lieu à des recommandations aux autorités d'apporter des améliorations importantes au système actuel, y compris la collecte et l'analyse de renseignements sur la gestion du personnel de la fonction publique - est en cours et on aimerait apporter toute une série d'innovations en vue de décentraliser les fonctions d'entrée et d'accès pour répartir la charge de travail plus lourde sans augmenter le nombre d'années-personnes.

BÉNÉFICIAIRES

La Gendarmerie royale du Canada

DÉPENSES (milliers $)

	84/85 Budget principal	83/84 Dépenses
Traitements	578	481
F & E (autres dépenses)	21	17
Subventions et contributions	-	-
Immobilisations	-	-
TOTAL	**599**	**498**
Recettes	-	-
A.-P.	17	16

OBSERVATIONS

Compte tenu de la structure centralisée des services de dotation de la Gendarmerie, un système semblable au système PARADE est indispensable. De l'avis du Groupe d'étude, le service de renseignements sur les employés semble être très efficient et efficace.

Le système est utilisé uniquement à des fins internes et il n'est pas lié à l'orientation fédérale-provinciale ou publique de la révision entreprise par le Groupe de travail.

SERVICES DE LABORATOIRE JUDICIAIRE
(Gendarmerie royale du Canada)

OBJECTIF

Sur demande, aider tous les organismes canadiens d'application de la loi et tous les autres organismes gouvernementaux en leur fournissant des services spécialisés de laboratoire judiciaire ou médico-légal.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la GRC, article 5 et paragraphe 21(2)
Manuel d'admin., Ann. I-3-2, article 5.4

DESCRIPTION

Les Services de laboratoire judiciaire ont pour fonction de fournir une aide technique et scientifique dans les causes de nature pénale aux forces policières canadiennes, aux autres organismes autorisés aux niveaux fédéral, provincial et municipal ainsi qu'aux tribunaux, par l'entremise de huit laboratoires judiciaires situés dans diverses régions du Canada, notamment Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg, Ottawa, Montréal, Sackville et Halifax. Ils examinent et analysent les pièces à conviction que leur soumettent les organismes autorisés et offrent des opinions d'experts afin d'aider les enquêteurs et les tribunaux. Ils fournissent ce service gratuitement, en tant que service de police canadien.

Tous les laboratoires sauf celui de Montréal effectuent un vaste éventail d'analyses médico-légales de pièces à conviction dans les domaines suivants : chimie des alcools (sauf à Winnipeg), examen des documents, identification des armes à feu et des marques d'outil, identification des cheveux et des fibres, sérologie et toxicologie. Le laboratoire de Montréal offre un service d'examen des contrefaçons à l'égard de la monnaie et des titres de voyage et est doté d'une section d'examen des documents. L'Office central des contrefaçons est situé au Laboratoire judiciaire central, à Ottawa; il fait l'examen du papier-monnaie, des pièces de monnaie et des titres de voyage que l'on soupçonne d'être contrefaits et est également doté d'une banque centrale de renseignements sur les activités de contrefaçon

à l'échelle internationale. L'Office central des contrefaçons évalue les documents de sécurité pour la Banque du Canada ainsi que d'autres ministères fédéraux et provinciaux.

Le Laboratoire judiciaire central est en contact avec des institutions judiciaires nationales et internationales lorsqu'il effectue des projets de recherche et de développement. Il participe également à l'évaluation de l'équipement dont se servent de façon générale les policiers dans l'accomplissement de leurs fonctions d'application de la loi, par exemple les éthylomètres (appareil servant à mesurer la teneur du sang en alcool).

Depuis 1979, la GRC, par l'entremise de la Section du soutien aux programmes scientifiques et technologiques, gère le Programme de la science et de la technologie en appui aux forces de l'ordre, en consultation avec le Comité de la recherche opérationnelle de l'Association canadienne des chefs de police et le Conseil national de recherches du Canada. À titre d'organisme principal, la GRC est responsable du financement, de l'impartition des contrats, de la comptabilité et de la surveillance de tous les projets entrepris en vertu de ce programme qui visent à répondre aux besoins en recherche des forces policières du Canada.

Ce programme a été évalué en 1983, et les sept points soulevés ont donné lieu à un certain nombre de recommandations destinées à l'améliorer, recommandations qui sont maintenant mises en oeuvre.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les services de police accrédités du Canada (et des autres ministères fédéraux, provinciaux et municipaux).

DÉPENSES (milliers $)

	84/85	83/84
Dépenses brutes	18,882	17,192
Recettes	-	-
Dépenses nettes	18,882	17,192
A.-P.	325	320

OBSERVATIONS

L'Ontario et le Québec ont établi des services de laboratoire de haute qualité, mais il n'existe pas de services équivalents dans les provinces qui ont conclu un contrat avec la GRC. Par conséquent, les services offerts par cette dernière sont d'une importance capitale pour les organismes d'application de la loi et les tribunaux partout au Canada. Les provinces et les forces policières tiennent ces services en très haute estime.

La GRC offre ces services gratuitement aux autres corps policiers comme moyen d'assurer, d'un océan à l'autre, l'uniformité des méthodes en matière d'enquête et de présentation de la preuve. Cette attitude reflète en partie la crainte que certains corps n'hésitent à se prévaloir de ces services s'ils ne sont pas gratuits. Par ailleurs, la récupération des coûts permettrait non seulement de réduire les dépenses fédérales nettes, mais aussi de rationaliser l'utilisation des services judiciaires. Il n'existe aucun critère uniforme accepté à l'échelon national relativement à l'utilisation des services judiciaires.

Les Services de laboratoire judiciaire ont été évalués en 1983, et un certain nombre de recommandations destinées à améliorer le programme ont été mises en oeuvre. Toutefois, l'un des points en litige n'a pas été réglé. D'après l'évaluation, il y a possibilité de chevauchement, en particulier entre les laboratoires de Sackville et de Halifax. La présentation faite au Conseil du Trésor (1979), par laquelle était créé le laboratoire de Halifax, indiquait que la mise sur pied de ce service entraînerait fort probablement la fermeture du laboratoire de Sackville. D'après des études de faisabilité effectuées par la GRC, la fusion des services de laboratoire de Sackville et de Halifax était possible, sans entraîner beaucoup de perturbations pour le service, et représentait des économies éventuelles considérables relativement aux coûts en immobilisations, à la gestion des locaux, à l'entretien et à l'achat de l'équipement ainsi qu'aux frais généraux d'administration. La province du Nouveau-Brunswick et la ville de Sackville s'opposeraient à une telle mesure de crainte que le service ne se détériore et parce que le laboratoire de Sackville est important pour l'économie locale.

On pourrait avancer un argument semblable à l'égard du laboratoire judiciaire de Montréal, même s'il est extrêmement petit (8 A.-P.) et n'offre que des services limités. Néanmoins, la mise sur pied d'un laboratoire provincial d'importance à Montréal et la proximité du laboratoire central d'Ottawa peuvent peut-être rendre le laboratoire de Montréal inutile. (Cette opinion a été entendue au cours d'entrevues tenues avec le personnel des laboratoires fédéral et provincial de Montréal.) Cependant, le laboratoire assure une présence dans une province où la visibilité du gouvernement central est par ailleurs assez faible.

On pourrait envisager la provincialisation ou la privatisation des laboratoires, mais peu de provinces seraient aptes à supporter les frais d'établissement ainsi que les frais permanents d'équipement qu'occasionnent les progrès technologiques. En outre, il n'existe aucun laboratoire médico-légal privé équivalent au Canada, ni aucun programme d'enseignement spécialisé en matière de services policiers judiciaires. Quoi qu'il en soit, la GRC aura toujours besoin de ses propres services. Le programme national de services judiciaires a favorisé l'uniformité et la permanence de la recherche et du développement ainsi que des services offerts. La comparaison du programme avec les services "mixtes" plus fragmentés que l'on retrouve aux États-Unis est à son avantage. En outre, les Services de laboratoire judiciaire concluent maintenant des marchés avec le secteur privé à l'égard de certains services médico-légaux (par exemple, les activités relatives aux éthylomètres).

Il ressort également de façon évidente que le secteur privé aurait fortement recours à ces services (par exemple les compagnies d'assurance). Une politique permettant aux laboratoires de desservir le secteur privé moyennant une rémunération pourrait contribuer à réduire les dépenses fédérales nettes. La GRC est d'avis que ses services judiciaires sont avant tout à la disposition des tribunaux pour leur fournir des pièces à conviction de haute qualité scientifique. Ils ne desserviront des clients non gouvernementaux que lorsque ceux-ci sont partie à un litige et sur la demande expresse des tribunaux.

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, les laboratoires offrent un service essentiel et très précieux aux forces policières

et aux ministères gouvernementaux. La GRC a contribué, au niveau national, à l'uniformité des services offerts et a fourni un apport considérable à l'essor du secteur des sciences policières judiciaires.

La promotion, au cours des enquêtes et lors de la présentation de la preuve devant les tribunaux, de normes nationales régissant l'utilisation des services judiciaires contribuerait à éviter que les tentatives de récupération des coûts entraînent une baisse néfaste de la demande de services de laboratoire. La récupération des coûts pourrait également être appliquée aux utilisateurs du secteur privé. Toute tentative de récupération des coûts auprès des forces policières accréditées faite en même temps que la fermeture des laboratoires provoquerait sans aucun doute des réactions fort négatives de la part des provinces touchées.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Récupération des coûts

Ouvrir les laboratoires aux utilisateurs du secteur privé compte tenu des ressources existantes, sur une base de récupération des coûts, et entreprendre des pourparlers avec les provinces sur l'introduction du versement d'honoraires en contrepartie des services rendus, fondé sur la facturation au coût unitaire ou la facturation pro forma en vertu de laquelle les frais seraient facturés aux utilisateurs après prestation d'un niveau convenu de services (soit que la GRC offrirait gratuitement ses services jusqu'à une limite convenue, après quoi elle facturerait les frais). La GRC a exprimé son inquiétude au sujet de ce système qui selon elle entraverait l'utilisation légitime des laboratoires. Actuellement, entre 20 et 22 % des demandes de services proviennent des autres services policiers.

2. Réduction des coûts

Fermer le laboratoire de Sackville comme première mesure de régionalisation des laboratoires. Tous les laboratoires de l'ouest ont actuellement une lourde charge de travail, et la fermeture de l'un d'eux nuirait probablement au service. On pourrait toutefois fermer les laboratoires de Sackville et de Montréal en fusionnant leurs

activités avec ceux de Halifax et d'Ottawa respectivement. Il serait possible de fermer les deux laboratoires sans causer de perturbations importantes au niveau de la qualité du service. Les économies réalisées par la fermeture du laboratoire de Sackville serait de l'ordre de un million de dollars par année (estimation). Quant à celui de Montréal, qui est petit et se trouve dans l'immeuble fédéral de la GRC, les économies seraient négligeables. La GRC devrait commencer par fermer le laboratoire de Sackville.

3. Provincialisation

La direction des laboratoires par les provinces nécessiterait des dépenses initiales et permanentes que peu d'entre elles désirent actuellement assumer, et entraînerait des besoins en formation et en recherche et développement auxquels peu seraient en mesure de répondre. La provincialisation risquerait également d'entraîner des inégalités dans la qualité des services médico-légaux fournis, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives sur la poursuite des causes dans certaines juridictions. La GRC aurait également besoin de services de laboratoire pour assumer ses responsabilités fédérales. À long terme, il faudrait fort probablement éliminer de façon progressive la provincialisation.

4. Privatisation

Au Canada, les installations et l'expertise nécessaires à la prestation des services judiciaires destinés expressément aux services de police ne sont pas facilement disponibles en dehors de l'aire de compétence de la police. Aux États-Unis, il existe des laboratoires judiciaires privés, mais ceux-ci jouent un rôle très secondaire dans la prestation des services aux corps policiers. La permanence et l'uniformité des services pourraient être compromises, tout comme les communications entre les forces policières et les experts médico-légaux.

APPLICATION DE LA LOI AU NIVEAU FÉDÉRAL
(Gendarmerie royale du Canada)

OBJECTIF

Prévenir et découvrir les infractions aux lois et aux décrets fédéraux, maintenir la sécurité nationale et assurer des services de protection et d'enquête aux autres ministères et organismes fédéraux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, 1959, chap. 45, art. 1
Federal/provincial agreement Relating to Financial Disclosure and Securities Regulation (doc. du Cab. 612/66, 66/11/02)
Ententes et protocoles d'entente avec 17 ministères, organismes et sociétés de la Couronne fédéraux
Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité, partie IV
Lois fédérales

DESCRIPTION

En plus d'appliquer le Code criminel, les lois provinciales et les règlements municipaux (en vertu de contrats de services), la GRC est également partie à environ 70 ententes officielles ou officieuses conclues avec des ministères, organismes et sociétés de la Couronne fédéraux relativement à l'application des lois fédérales. Par suite de la Conférence fédérale-provinciale de 1966 sur la réglementation des valeurs mobilières et la publication d'informations financières ainsi que sur le crime organisé, le mandat de la Gendarmerie a été élargi dans les domaines de la criminalité en col blanc et du crime organisé. Au même moment, un certain nombre de services de police financés par le gouvernement fédéral ont été étendus à toutes les forces de police accréditées au Canada. La Loi sur le SCRS, partie IV (Loi sur les infractions en matière de sécurité) a attribué à la GRC la principale responsabilité en matière d'enquête et de prévention eu égard aux infractions à la sécurité nationale et aux crimes perpétrés relativement aux personnes jouissant d'une protection internationale. Le Canada est tenu, en vertu de traités, de protéger les missions diplomatiques et les diplomates étrangers. La GRC est également tenue, par

décret, d'assurer des services de protection à d'autres personnes de marque. En vertu des lois et des décrets, elle est chargée de protéger les biens, les renseignements et les institutions du Canada contre le crime. Les services de protection visant les missions diplomatiques et les diplomates étrangers nécessitent une combinaison de systèmes électroniques, de systèmes de patrouille, de contrats de services de garde à des postes déterminés, et de services de garde du corps et d'escorte assurés par la GRC.

S'il incombe aux provinces d'intenter des poursuites en vertu du Code criminel, le Parlement a également défini des infractions dans quelque trois cents lois fédérales qui, en raison de leur portée nationale, sont appliquées par le gouvernement fédéral. La responsabilité de l'application des lois fédérales a été de plus en plus répartie dans environ 48 ministères, organismes et sociétés de la Couronne relevant du gouvernement fédéral. Parmi ceux-ci, 16 ministères ont, en matière d'application des lois, des fonctions qui débordent le cadre des contrôles et des inspections d'usage et qui leur donnent le pouvoir d'enquêter sur des infractions présumées pouvant conduire à des poursuites criminelles. Ces 16 ministères emploient environ 13,000 personnes, au coût approximatif de 500 millions de dollars par année (à l'exclusion de la GRC et du Service correctionnel du Canada).

Le système d'application des lois fédérales fait l'objet d'enquêtes depuis un certain nombre d'années. En 1974, le Cabinet a demandé au ministère du Solliciteur général d'examiner le rôle du gouvernement fédéral dans l'application des lois. Deux études, soit celles de Hickling-Johnston (1975) et de Drummie (1978), ont exposé en détail un certain nombre de problèmes administratifs et opérationnels dans l'application des lois fédérales. La commission Marin et la commission Macdonald ont fourni des preuves supplémentaires de l'existence de ces problèmes.

En réponse aux conclusions de ces études, la Direction de la police et de la sécurité du Secrétariat du ministère du Solliciteur général a présenté un mémoire au Cabinet préconisant un examen complet de l'application des lois fédérales (FLEUR), lequel a été approuvé en 1984 et devrait être achevé en décembre 1985. Le mandat du groupe responsable du projet FLEUR reflète celui du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. L'examen est surveillé par un comité de direction, au niveau

du sous-ministre adjoint, où sont représentés le ministère du Solliciteur général, la GRC, le ministère de la Justice, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Une étude complémentaire effectuée par le ministère de la Justice (le Projet sur l'observance des lois fédérales) porte actuellement sur toutes les solutions possibles au problème du non-respect des lois fédérales. Les responsables de ce projet présenteront également un mémoire au Cabinet en décembre.

BÉNÉFICIAIRES

Les citoyens du Canada, les autres ministères fédéraux, les organismes de police internationaux.

DÉPENSES (milliers $)

	84/85	83/84
Dépenses brutes	276,953	336,910
Recettes	29,608	28,106
Dépenses nettes	247,345	308,804
A.-P.	6,786	6,707

Ces données englobent le Service canadien de renseignement de sécurité.

OBSERVATIONS

La GRC a dû faire face à un environnement de plus en plus équivoque, résultant en partie du rôle accru des autres ministères et organismes fédéraux dans l'application des lois, ainsi que de l'absence de définition formelle des infractions de nature fédérale, d'un manque de consensus national à cet égard, et, par conséquent, de lacunes dans l'application des lois fédérales. C'est pourquoi la GRC a fermement appuyé le projet FLEUR et a recommandé avec insistance que l'on procède à une révision en profondeur du Code criminel dans le but de définir les "infractions fédérales" et les "pouvoirs relatifs à l'application des lois fédérales".

Le projet FLEUR et d'autres études et commissions antérieures ont cerné un certain nombre de problèmes graves dans l'organisation de l'application des lois fédérales :

a. Fragmentation : Malgré le rôle central joué par la GRC et son insistance croissante sur l'application des lois fédérales, il semble y avoir une fragmentation des fonctions liées à l'application des lois fédérales entre les divers ministères et organismes fédéraux. L'importance que la GRC attache à la prestation de services contractuels et à la satisfaction des besoins des provinces a réduit la capacité de la Gendarmerie d'accroître ses activités relatives à l'application des lois fédérales en vue de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard de l'administration fédérale. Cela crée des problèmes en ce qui concerne la coordination des activités liées à l'application des lois ainsi que les communications et les échanges de renseignements qui sont nécessaires à l'application efficace des lois.

b. Chevauchement et double emploi : La prolifération des unités chargées d'appliquer des lois fédérales augmente inévitablement le risque de chevauchement et de double emploi. La confusion et les litiges au sujet des compétences et des mandats en jeu ainsi que la divergence des objectifs et des stratégies des divers ministères ont compliqué la solution de ces problèmes.

c. Pouvoirs des agents de la paix : Il semble y avoir certains problèmes en ce qui a trait au recours à l'article 2 du Code criminel pour l'attribution des pouvoirs de police et à la mesure dans laquelle les pouvoirs conférés sont appropriés compte tenu de la diversité des responsabilités, de la formation et des compétences en matière d'application des lois. Malgré le nombre croissant des unités qui ont des fonctions de nature policière, il n'existe toujours pas de normes ou de mécanismes uniformes en ce qui concerne les rapports, la formation et, surtout, l'obligation des agents de rendre compte de leurs actes.

En réponse au projet de loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité, le ministère de la Justice a notamment entrepris de définir les "infractions fédérales" ainsi que les responsabilités en matière d'application des lois fédérales. À l'origine, il devait s'agir d'un élément important du projet FLEUR. La partie IV du projet de loi sur le SCRS fournit une ébauche de définition de ce qui

constitue une "infraction fédérale", et des consultations sont actuellement en cours au sujet de la mise en application de ces dispositions. La GRC considère qu'il s'agit de la première étape qui conduira à une définition formelle de son rôle et de ses responsabilités sur le plan fédéral. Les responsabilités fédérales de la GRC continuent à être définies par bribes, en partie dans les lois, en partie dans les décrets, les ententes et les protocoles d'entente, et en partie dans des ententes officieuses.

La réaction des provinces aux récentes décisions de la Cour suprême sur les responsabilités fédérales en matière de poursuites, l'inquiétude des provinces au sujet du rôle du gouvernement fédéral dans l'application des lois relatives aux drogues et les tensions qui ont généralement caractérisé les récentes négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces, ont apparemment mis un frein à tout progrès vers une meilleure définition des infractions fédérales et des responsabilités en matière d'application des lois fédérales. Le ministère de la Justice n'a pas poursuivi cette initiative.

ANALYSE

L'application des lois fédérales a pris une importance particulière depuis que les nouvelles techniques dans les domaines des communications, qui sont à la portée de tous, ont transformé l'activité criminelle. Le besoin d'un système d'application des lois fédérales coordonné, sûr et efficace se fait de plus en plus sentir au fur et à mesure que les crimes débordent les frontières provinciales et nationales, que de nouveaux crimes surgissent, que la délinquance économique et surtout les infractions liées aux drogues menacent davantage la société canadienne, et que le Canada devient plus vulnérable aux actes de terrorisme.

La GRC est actuellement en voie de réorganisation en vue de satisfaire à des besoins accrus dans les domaines de l'application des lois fédérales et des services de protection. Le projet FLEUR, qui a l'appui inconditionnel de la GRC, sera bientôt réalisé, et on recommandera au Cabinet un plan d'action d'un an ainsi qu'un deuxième mémoire au Cabinet devant être présenté après cette première étape.

Compte tenu de la tension récente des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet des questions de justice pénale et de la volonté apparente de toutes les parties d'accroître la coopération et d'améliorer

les relations de travail, certains estiment que le moment n'est pas propice à la poursuite des efforts en vue de définir formellement la notion d'"infraction fédérale" ainsi que les responsabilités liées à l'application des lois fédérales, questions fort controversées. Par ailleurs, des événements récents (le transfert du Service de sécurité aux autorités civiles et des coupures dans les contrats de prestation de services de la GRC) contribuent à rendre particulièrement urgentes la clarification et la consolidation du rôle fédéral de la GRC, au-delà des dispositions de la Loi sur le SCRS et des autres lois fédérales, pour y inclure toutes les infractions définies au Code criminel qui nécessitent l'intervention d'un corps de police national.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Appuyer les recommandations du projet FLEUR

Compte tenu de la nature délicate des relations fédérales-provinciales et de la portée et de la complexité des questions en jeu, il serait peut-être préférable de procéder à des changements suivant une approche graduelle. En consultation avec tous les ministères touchés, il serait indiqué de :

- Créer une commission de police fédérale chargée de fournir, sur le plan fédéral, des services et des directives analogues à ceux que fournissent les commissions provinciales.

- Clarifier les rôles et les responsabilités respectifs des ministères et de la GRC eu égard aux lois fédérales.

- Examiner toutes les lois fédérales en vue de s'assurer de la pertinence (par rapport aux besoins et aux dispositions de la Charte) des "pouvoirs" conférés aux diverses unités responsables de l'application des lois; et créer une loi fédérale relative à l'application des lois, distincte du Code criminel, qui accorderait certaines protections légales (en guise de complément au projet relatif aux pouvoirs de la police dans le cadre de la révision du Code criminel).

- Consolider la formation et la planification coordonnée en utilisant les installations et des ressources existantes en vue de fournir une formation plus uniforme à toutes les personnes chargées de l'inspection et de l'application des lois au niveau fédéral.

- Créer des mécanismes en vue de l'élaboration de méthodes plus uniformes de notification, ainsi que d'une base de données commune sur les infractions fédérales et sur les activités liées à l'application des lois fédérales.

2. Appuyer le du Projet sur l'observance des lois fédérales

L'importance de ce projet a été signalée dans le rapport du Groupe d'étude sur les programmes de réglementation. Le respect et l'application des lois fédérales doivent être surtout perçus comme un système unique englobant des éléments tels que la raison d'être politique du texte de loi, les moyens auxquels on a recours pour élaborer des règles, les pouvoirs des inspecteurs et des fonctionnaires responsables de l'application des lois ainsi que l'exercice de ces pouvoirs. Le Projet sur l'observance des lois fédérales repose sur le principe qu'il conviendrait d'avoir moins souvent recours au droit criminel, lequel s'avère souvent trop encombrant, trop coûteux et trop sévère dans le cas des infractions réglementaires les moins graves.

3. Une définition formelle des infractions fédérales et des responsabilités liées à l'application des lois fédérales

FLEUR et le Projet sur l'observance des lois fédérales constituent, ensemble, la base à partir de laquelle on pourra définir clairement et formellement les infractions fédérales et les responsabilités liées à l'application des lois fédérales (au-delà de la partie IV de la Loi sur le SCRS). Si l'on hésite actuellement à poursuivre les consultations entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les questions de compétence, le Solliciteur général du Canada (en consultation avec les ministères fédéraux touchés) devrait à tout le moins définir la position du gouvernement fédéral au sujet du rôle et de l'organisation futurs de la GRC. Dans la mesure où cette démarche est

susceptible de soulever des questions fondamentales concernant les responsabilités du Procureur général du Canada, la position du gouvernement fédéral devra être définie conjointement avec le ministère de la Justice du Canada.

SERVICES DE POLICE À CONTRAT
(Gendarmerie royale du Canada)

OBJECTIF

Prévenir et détecter le crime et maintenir l'ordre et la loi dans les provinces, les municipalités et les territoires contractants.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, article 20
Contrats de services de police

DESCRIPTION

Les services de police à contrat représentent le plus important des programmes de la GRC qui ont été examinés, accaparant plus de 50 % de l'ensemble des dépenses d'exploitation et des années-personnes de la Gendarmerie.

Aux termes d'une série d'ententes conclues entre le ministère du Solliciteur général et les gouvernements des provinces, territoires et municipalités, la GRC fournit des services généraux de police à huit provinces (les deux provinces exclues sont l'Ontario et le Québec), au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest, ainsi qu'à 194 municipalités. Les ententes actuellement en vigueur expirent le 31 mars 1991, mais peuvent être résiliées par l'une ou l'autre des parties après un préavis de deux ans. Les détachements de la GRC fournissent des services de police sur le plan provincial et appliquent le code de la route dans les régions rurales, les villes, les villages et les hameaux ayant une population de moins de 1,500 habitants (ou de 5,000 habitants en Colombie-Britannique). Les municipalités plus importantes peuvent conclure des ententes distinctes.

La possibilité d'avoir recours, par contrat, aux services de la GRC a été prévue dans la législation depuis la création de la Gendarmerie. La GRC fournissait des services analogues dans les territoires avant la création des provinces. Les premières ententes conclues avec les provinces découlaient sans doute de ce que la Gendarmerie avait développé des compétences qui lui permettaient de fournir de tels services. Même lorsque les provinces ont

été plus en mesure de fournir des services de police efficaces, le gouvernement fédéral a accepté de continuer à fournir les services de la Gendarmerie, en grande partie parce qu'il prévoyait tirer des avantages de la croissance de ce corps de police. Les modalités des contrats de services ont varié suivant les positions financières respectives des gouvernements fédéral et provinciaux et selon les bénéfices escomptés. En 1940, la Loi sur la GRC a été modifiée en vue de permettre la prestation de services de police en vertu de contrats conclus avec les municipalités des provinces contractantes.

En sa qualité de corps de police fédéral, la GRC applique les lois fédérales et le Code criminel dans les domaines de la délinquance économique et du crime organisé. Dans les provinces contractantes, la GRC agit à titre de corps de police provincial et applique donc le Code criminel, les lois provinciales et, lorsqu'elle agit également à titre de corps de police municipal, les règlements municipaux.

En vertu des contrats, les commandants divisionnaires de la GRC opèrent sous la direction du procureur général de la province, lequel peut avoir accès aux renseignements dont il a besoin, décider de la répartition de l'effectif de la GRC dans la province, demander à la GRC d'intervenir en cas d'urgence et, avec la permission du solliciteur général, modifier l'effectif de la force provinciale.

Parmi les services de police contractuels, il convient de citer les principales fonctions suivantes :

Police de détachement

Circulation routière

Enquêtes spéciales

Télécommunications

Chiens de police

Enquêtes locales

Prévention du crime et relations avec le public

Soutien opérationnel

Détention judiciaire

Services de l'air

Services de la marine

Renseignements criminels

Infractions commerciales

Protection des biens et des renseignements

Un centre de décision centralisé à Ottawa (Sous-direction des services de police à contrat) est responsable de la coordination et de l'évaluation de tout ce qui a trait à la négociation et à l'administration des contrats conclus avec les provinces, les municipalités et les territoires; de la coordination et de la préparation du plan opérationnel de toutes les disciplines comprises dans les services de police à contrat; de l'identification des besoins opérationnels; de la politique en matière de recherche, de développement et de coordination; de l'évaluation de l'équipement pour les unités de police provinciales et municipales et de toutes les questions de tactique qui relèvent du directeur, Exécution générale des lois et Services de soutien; de toutes les autres questions concernant l'application des lois et règlements relatifs à la circulation routière, de la prévention du crime et des relations entre la police et la collectivité.

Les modalités financières des ententes sont établies d'après une échelle mobile en vertu de laquelle, dans la dernière année des ententes, les provinces remboursent au gouvernement fédéral 70 % du coût des services fournis. Les municipalités de moins de 15,000 habitants remboursent le gouvernement fédéral suivant le même taux alors que celles dont la population excédera 15,000 habitants (surtout en Colombie-Britannique) en 1990 seront tenues de rembourser le gouvernement fédéral au taux de 90 %.

La participation financière du gouvernement fédéral est en principe fonction des avantages que celui-ci retire des ententes. Le plus important est ce que l'on pourrait appeler l'avantage de la "double fonction". La GRC, en vertu des contrats, applique le Code criminel, les lois provinciales, certains règlements municipaux ainsi que les lois fédérales. En plus de ce rôle double ou multiple de la GRC, les ententes procurent de nombreux autres avantages

moins visibles mais tout aussi importants : un réservoir de policiers bien entraînés pouvant être réaffectés selon les besoins; l'expérience diversifiée des membres de la GRC; une présence fédérale visible et unificatrice; une seule structure de commandement; des économies d'échelle; la garantie d'un plus haut degré de clarté, de continuité et d'uniformité dans les services de police au Canada, et une capacité d'intervention en cas d'urgence.

BÉNÉFICIAIRES

Les citoyens et les gouvernements de huit provinces, de deux territoires et de 194 municipalités qui sont partie à des contrats de services de police, sans compter le gouvernement fédéral.

DEPENSES (milliers $)

	84/85	83/84
Dépenses brutes	581,469	563,620
Recettes	- 357,989	- 312,938
Dépenses nettes	223,480	250,682
A.-P.	9,734	9,835

OBSERVATIONS

Bien qu'il soit impossible d'évaluer avec précision les avantages dont bénéficie le gouvernement fédéral, un groupe de travail fédéral sur l'application des lois est arrivé à la conclusion unanime qu'ils s'établissaient à 25 % et à 10 % respectivement dans le cas des ententes conclues avec les provinces et avec les municipalités. La participation nominale du gouvernement fédéral au coût des ententes conclues avec les provinces atteindra 30 % à l'expiration des contrats. En fait, le fardeau réel des provinces et des municipalités est moins lourd que ne semblent indiquer les ententes, étant donné que le coût de base qui est partagé a lui-même fait l'objet de négociations. Par ces négociations, les coûts de la direction générale, y compris les coûts des Services canadiens de police et les coûts des transferts interprovinciaux, ont été exclus du coût de base (et sont donc assumés entièrement par le gouvernement fédéral). En outre, le "taux de location" réduit des bureaux (inférieur aux coûts ou à la valeur réels par pied carré) sert à abaisser le coût de base auquel s'appliquent les formules de partage.

En fait, l'Ontario et le Québec (qui ne sont pas des provinces contractantes) continuent à adopter le point de vue suivant lequel les contrats constituent pour le gouvernement fédéral un moyen de verser une subvention déguisée aux autres provinces. Ils ont cherché à recouvrer ces subventions "déjà affectées" du gouvernement fédéral et continuent à étudier d'autres moyens en vue d'atteindre cet objectif. Selon le gouvernement fédéral, les ententes ne sont assorties d'aucune subvention, et toutes les provinces sont libres d'avoir recours aux services contractuels.

Dans le passé, l'un des principaux problèmes des services de police à contrat découlait de la double responsabilité des agents de la GRC chargés de la prestation des services contractuels (envers la province et le gouvernement fédéral), et bien qu'il ait été question de ce problème dans les contrats de 1981, certaines provinces continuent à manifester de l'inquiétude au sujet des possibilités de conflits que peuvent engendrer les ententes actuelles. Dans les administrations provinciales, on se dit préoccupé de l'étendue du pouvoir réel que le gouvernement provincial est en mesure d'exercer, compte tenu surtout de la décision de la Cour suprême qui a renforcé l'autorité de la GRC sur les questions de discipline interne. Au gouvernement fédéral, les analystes et les chercheurs qui s'intéressent à la politique générale dans le domaine de la police s'inquiètent du fait que l'accroissement des services contractuels et des efforts de la GRC pour satisfaire les besoins prioritaires des provinces et des municipalités s'est traduit par une diminution du temps et des ressources affectés à l'application des lois fédérales.

Néanmoins, d'après les entrevues faites dans les provinces, on serait généralement très satisfait de la qualité des services contractuels, et les relations entre les divers corps de police seraient bonnes dans chacune des provinces. Plusieurs personnes ont mentionné l'avantage de pouvoir tirer parti de l'excellente infrastructure de la GRC en matière de formation, d'expertise, de renseignement et de services.

Toutefois, certains ont énuméré des tâches et fonctions qu'il vaudrait peut-être mieux confier à des effectifs locaux, dont la formation est souvent moins poussée, ce qui permettrait de réaliser des économies. Il a notamment été question des services liés à la circulation routière, ainsi que des services judiciaires et de détention. Ces derniers ont été pris en charge par certaines provinces.

En outre, pendant la durée de l'entente actuellement en vigueur, la province du Nouveau-Brunswick s'est prévalue de la clause de retrait pour créer sa propre patrouille routière provinciale, réduisant ainsi d'environ 95 personnes l'effectif de la GRC dans la province. Bien que la patrouille routière du Nouveau-Brunswick soit trop récente pour qu'on puisse bien l'évaluer, la province est apparemment satisfaite des premiers résultats obtenus dans l'application des lois relatives à la circulation. D'autres provinces envisageraient la possibilité d'imiter cet exemple.

Aussi, il semble que les avantages dont bénéficie le gouvernement fédéral sont inversement proportionnels à la taille de la municipalité. Terre-Neuve procède actuellement à une réduction des services de la GRC, surtout dans ses municipalités les plus importantes qu'elle inclue dans le territoire couvert par la Royal Newfoundland Constabulary (RNC). En grande partie à cause des coûts élevés qu'entraîne la création de l'infrastructure nécessaire à la prestation de services par un corps de police provincial et en raison de la satisfaction générale à l'égard des services de la GRC, la province a annoncé officiellement que l'expansion de la RNC prendra fin en 1986, et elle a opté pour la présence de deux corps policiers.

Le Secrétariat du Solliciteur général procède actuellement aux étapes initiales d'un projet visant l'examen de l'utilisation des ressources fédérales en matière de police au niveau national qui, s'il est mené à bonne fin, fournirait des renseignements essentiels à l'évaluation des dispositions des ententes actuelles ainsi que des rapports entre les dispositions des ententes et les priorités du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'application des lois.

ANALYSE

Le gouvernement fédéral dispose de cinq ans pour élaborer sa politique et renégocier son rôle avec les provinces. De l'avis du Groupe d'étude, il est manifeste que toute tentative de mettre entièrement fin à la prestation des services de police pendant ce délai serait une source de graves conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces et entraînerait pour certaines d'entre elles une charge qu'elles ne seraient pas en mesure d'assumer. En outre, dans les circonstances actuelles, la GRC se trouverait en fait dans l'impossibilité de

s'acquitter de ses responsabilités sur le plan fédéral. Quoi qu'il en soit, compte tenu surtout de la position de l'Ontario et du Québec, le Groupe d'étude croit qu'il conviendrait peut-être de réévaluer le coût de base ainsi que les formules de partage des coûts.

En raison du caractère négligeable des avantages que procurent au gouvernement fédéral les contrats conclus avec les municipalités les plus importantes, et de l'accent que l'on met de plus en plus sur la nécessité de fournir, dans les municipalités, des services de police qui reflètent les besoins de la collectivité, il y aurait lieu d'examiner la possibilité de se retirer des ententes distinctes conclues avec les municipalités dont la population excède 15,000 habitants, ou encore de recouvrer la totalité des coûts y afférents. En 1986, 28 de ces municipalités seront liées par contrat avec la GRC, soit 22 en Colombie-Britannique, cinq en Alberta et une en Saskatchewan, ce qui représente des dépenses d'environ 13 millions de dollars pour le gouvernement fédéral.

Le Groupe d'étude est également d'avis qu'une diminution de la gamme des services contractuels offerts pourrait profiter à la fois au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. De plus, on pourrait envisager la prestation directe, par les municipalités et les provinces, de services judiciaires, de services de détention et de services liés à la circulation routière. Bien que la GRC ait toujours été d'avis que ces services, surtout en matière de circulation routière, ne peuvent être dissociés d'un programme global de services de police et qu'elle est en mesure de les dispenser à un coût avantageux, l'expérience du Nouveau-Brunswick tout le moins donne à penser que des mesures de rechange peuvent être efficaces.

OPTIONS

En raison des ententes officielles, tous les changements envisagés devront nécessairement être mis en oeuvre progressivement pendant les négociations des ententes de 1991. L'étude du ministère du Solliciteur général sur l'utilisation des ressources fédérales en matière de police sur le plan national fournirait, si jamais elle est réalisée, des renseignements essentiels qui permettront de réviser le coût de base et les formules de partage des coûts ainsi que d'évaluer les avantages que présentent les ententes actuelles et à venir sur les plans fédéral et national. De l'avis du Groupe d'étude, ce projet devrait être réalisé le plus tôt possible.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintenir le statu quo

Cette solution serait la moins contestable, mais un certain nombre de problèmes importants resteraient sans solution : les services contractuels constituent une entrave aux priorités du gouvernement fédéral en matière d'application des lois; les services contractuels ne représentent peut-être pas le meilleur moyen de satisfaire les besoins locaux ainsi que la demande croissante de services de police axés sur la collectivité; les services contractuels posent certains problèmes aux gouvernements provinciaux en ce qui concerne le contrôle de l'activité policière dans les provinces; et les contrats actuels obligent peut-être le gouvernement fédéral à dépenser plus qu'il ne semble justifié compte tenu des avantages qu'il en retire.

2. Mettre fin aux services de police contractuels

Bien que l'Ontario et le Québec aient déjà choisi de ne pas faire appel aux services contractuels de la GRC et qu'une autre province ait laissé entendre qu'elle pourrait faire de même à moyen terme, la plupart des provinces réagiraient très négativement à l'abolition des services contractuels, en grande partie à cause des coûts élevés qu'elles devraient supporter pour se doter d'une infrastructure policière comme celle qui est fournie par la GRC. Cette dernière s'inquiète des conséquences de l'abolition des services contractuels si son mandat et son rôle sur le plan fédéral n'étaient pas élargis de façon proportionnelle. Elle craint notamment une baisse considérable de l'image de marque du gouvernement fédéral partout au pays, l'affaiblissement d'un important symbole d'unification, une perte certaine sur le plan de l'uniformité et de la coordination de l'activité policière au Canada et, surtout, une importante diminution de la capacité de la Gendarmerie de s'acquitter de ses responsabilités envers le gouvernement fédéral.

3. La GRC pourrait annoncer qu'elle compte retirer, en 1991, des ententes conclues avec les municipalités ayant une population de plus de 15,000 habitants

Terre-Neuve aura déjà mis fin aux services contractuels dispensés dans la dernière de ses municipalités importantes,

et seule la Colombie-Britannique serait fortement touchée. La police locale serait peut-être plus en mesure de satisfaire aux demandes de services axés sur la collectivité. La GRC se préoccupe du fait qu'une telle mesure nuirait jusqu'à un certain point à l'image de marque du gouvernement fédéral, réduirait l'efficacité de la GRC en Colombie-Britannique et amènerait des problèmes de gestion de personnel (les affectations dans les municipalités importantes sont généralement perçues comme les plus intéressantes). Néanmoins, cette solution pourrait être un moyen efficace d'accroître le contrôle des provinces sur l'activité policière tout en permettant à la GRC de mettre davantage l'accent sur ses responsabilités au niveau fédéral. Le gouvernement fédéral serait tenu de donner un préavis de deux ans. Il serait préférable de donner un préavis plus long de son intention et de respecter les ententes actuelles jusqu'à leur expiration.

4. Des considérations analogues seraient également valables en ce qui a trait à l'abandon de certains services donnés (par exemple, les services en matière de circulation routière), mais dans ce cas, il ne sera peut-être pas nécessaire de prendre des décisions unilatérales, étant donné que les provinces sont disposées, à des degrés divers, à fournir directement de tels services.

SERVICE DE L'IDENTITÉ JUDICIAIRE
(Gendarmerie royale du Canada)

OBJECTIF

Assister, sur demande, tous les corps policiers canadiens et les autres ministères du gouvernement en matière de services d'identité judiciaire spécialisés.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, article 18
Loi sur l'identification des criminels
Code criminel du Canada, paragraphe 106.6(1)
Loi sur le casier judiciaire, paragraphe 6(1)
Loi sur les jeunes contrevenants, paragraphe 41(4)

DESCRIPTION

La GRC gère des services nationaux en matière d'identité judiciaire, comprenant notamment un fichier centralisé des empreintes digitales, un système de casiers judiciaires, un registre des armes à feux (et une étude de programme distincte), des spécimens de calligraphie des auteurs de chèques frauduleux et la publication de la Gazette. Ces services sont offerts sans frais à tous les corps de police canadiens reconnus, à tous les organismes de police internationaux alliés, au système de justice pénale canadien et aux ministères fédéraux et provinciaux.

Les services de l'identité judiciaire sont nés en 1910 avec la création du Bureau central des empreintes digitales. En 1966, lors d'une conférence fédérale-provinciale sur le crime organisé, le gouvernement fédéral a réaffirmé sa volonté de maintenir et d'étendre ces services et de les offrir sans frais à titre de service canadien de police. L'automatisation du système de stockage des empreintes digitales, domaine dans lequel la GRC a été à l'avant-garde, a été achevée en 1981-1982. Depuis, les dossiers criminels ont été microfilmés et automatisés, ce qui permet d'extraire instantanément, partout au pays, un dossier complet qui, dans le passé, n'était fourni manuellement qu'après un délai pouvant atteindre jusqu'à six semaines. Le Centre d'information de la police canadienne, qui est relié à Washington, est un service de soutien opérationnel aux corps de police canadiens, accessibles

vingt-quatre heures sur vingt-quatre. On procède également à la recherche d'empreintes digitales à des fins autres que la poursuite de criminels pour prêter assistance dans le traitement de certaines demandes de passeport et de visa ainsi que de certaines demandes d'emploi.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les corps de police canadiens reconnus, les organismes de police internationaux alliés et les autres ministères du gouvernement fédéral.

DÉPENSES (milliers $)

	84/85	83/84
Dépenses brutes	22,419	19,757
Recettes	-	-
Dépenses nettes	22,419	19,757
A.-P.	446	450

OBSERVATIONS

Les services de l'identité judiciaire ont bénéficié des progrès de la technologie qui lui ont permis d'accroître la qualité des services tout en opérant des réductions importantes de personnel au cours des deux dernières années et d'en prévoir d'autres pour l'an prochain. L'automatisation des systèmes a été bien perçue par les corps de police nationaux et internationaux.

Partout au Canada, les corps de police ont exprimé l'avis que ces services étaient essentiels à l'application efficace des lois. La qualité des bases de données dépend entièrement de la participation des corps policiers sur le plan de la transmission des informations requises. Plus grande sera leur participation, meilleurs seront les services offerts. Compte tenu de tous les avantages que retirent de ce système la police en général et la GRC en particulier, toute tentative de recouvrement des coûts pourrait constituer une entrave à la participation des divers corps policiers au système et réduire leur efficacité globale en matière d'application des lois. La GRC étudie actuellement différents moyens de recouvrer les coûts des recherches effectuées à des fins civiles (par exemple, en ce qui concerne les visas et l'emploi).

Le taux de participation est très satisfaisant à l'égard de toutes les bases de données, sauf en ce qui concerne la section des chèques frauduleux, à laquelle font surtout appel les services de police les plus importants qui se sont dotés d'unités spécialisées en matière de fraude, notamment ceux de Montréal et de Toronto. La GRC élabore actuellement des stratégies afin d'en faire également un véritable système national.

Bien que les corps policiers les plus importants soient en train de mettre au point des systèmes locaux en matière d'identité judiciaire, ceux-ci ne peuvent remplacer un système national. Toutefois, de tels développements soulignent l'importance de la mise au point de protocoles et de normes uniformes, par exemple en ce qui concerne les empreintes digitales et les photographies de repris de justice, pour garantir la compatibilité des systèmes et le respect de certaines normes de qualité minimales.

ANALYSE

Les services de l'identité judiciaire sont administrés avec compétence et sont essentiels à l'efficacité de l'activité policière aux niveaux municipal, provincial et national. Le Groupe d'étude est d'avis qu'aucun autre organisme n'est en mesure de fournir ces services.

Compte tenu de la mise au point de systèmes locaux, le rôle de la GRC dans l'élaboration et la promotion de normes revêt une importance plus grande encore.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Aucun changement

Poursuivre les efforts entrepris en vue du recouvrement du coût des recherches faites à des fins civiles.

2. Fermer définitivement la section des chèques frauduleux

Malgré l'utilisation limitée et inégale que l'on en fait, la section des chèques frauduleux fournit un service valable qui ne peut être offert qu'au niveau national. En

outre, la GRC met actuellement au point les stratégies en vue d'encourager l'ensemble des corps policiers à contribuer davantage et à faire plus appel à ce service.

3. Recouvrement des coûts

Étant donné que la qualité des services est fonction de la participation de l'ensemble des corps policiers canadiens (transmission des informations requises et des empreintes digitales), l'adoption d'une politique de recouvrement des coûts pourrait compromettre la qualité du programme. Par ailleurs, la plupart des services sont aujourd'hui essentiels à l'activité policière et sont grandement appréciés par l'ensemble des corps policiers. Le partage des coûts des services de l'identité judiciaire pourrait donc être envisagé dans le cadre de la renégociation des contrats.

PUBLICATIONS, EXPOSITIONS, CARROUSEL ET ORCHESTRE
(Gendarmerie royale du Canada)

OBJECTIF

L'ensemble des efforts de la GRC en matière de relations publiques visent à :

- rehausser l'image publique de la GRC et, partant, celle du Canada,
- améliorer les relations avec les médias,
- sensibiliser davantage le public au rôle de la police,
- faire en sorte que les policiers soient mieux renseignés sur les tendances actuelles, les nouvelles lois, etc.,

de façon à améliorer l'efficacité globale des services policiers.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, par. 21(2)

DESCRIPTION

La fonction proprement dite des relations publiques à l'intérieur de la Gendarmerie est remplie par le Service central des relations publiques, le Carrousel, l'Orchestre de la GRC et le Musée de la GRC. Le Service central des relations publiques, qui est situé à la Direction générale de la GRC, à Ottawa, est responsable des relations avec les médias et le public. Les autres services fournis comprennent notamment l'établissement de l'histoire officielle de la Gendarmerie, la publication de la revue trimestrielle GRC (vendue aux membres de la Gendarmerie comme au public) et de la Gazette de la GRC (dont la diffusion est restreinte aux organismes reconnus d'application de la loi) de même que la préparation et la conservation des expositions officielles de la GRC.

Le Carrousel et l'Orchestre de la GRC constituent, à la fois pour la GRC et le Canada, des activités de relations publiques très visibles et largement connues. Les tournées au Canada et à l'étranger (organisées de concert avec le

ministère des Affaires extérieures) contribuent à réaliser les objectifs du gouvernement et à faire de ces deux activités des symboles du Canada reconnus internationalement. L'Orchestre de la GRC porte une attention particulière aux jeunes dans le cadre de cliniques et de concerts dans les écoles, de même qu'aux personnes âgées dans le cadre d'un programme de visites.

Le Musée de la GRC se trouve à la Division "Dépôt", à Regina (Saskatchewan); il est ouvert au public à l'année. Ses pièces illustrent l'histoire de la Gendarmerie, qui fait partie de l'histoire du Canada.

DÉPENSES

	84/85	83/84
Dépenses	7,437,654 $	7,703,000 $
A.-P.	135	132

Répartition des coûts	**84/85**	**A.-P.**
Relations publiques, publications et expositions	1,167,506 $	33
Carrousel	3,500,311 $	55
Orchestre	2,515,777 $	44
Musée	254,060 $	3
TOTAL	**7,437,654 $**	**135**

OBSERVATIONS

Une évaluation du programme est presque terminée, mais les résultats ne sont pas encore disponibles. Au Canada comme à l'étranger, les éléments du programme, en particulier le Carrousel et l'Orchestre, sont généralement considérés comme d'importants symboles nationaux même s'il est impossible de leur donner une valeur quantitative. La Gendarmerie juge que les fonctions de relations publiques sont essentielles à ses rapports avec la collectivité et à l'obtention d'une plus grande collaboration du public, sans quoi la police ne saurait être efficace. Ces programmes ne constituent pas une partie intégrante des activités de la police, mais étant donné leur caractère traditionnel, leur réduction pourrait entraîner une vive réaction de la part du public.

Selon un projet de réorganisation de la Division "N", où se trouvent actuellement le Carrousel et l'Orchestre de la GRC, ces activités seraient regroupées sous la même direction que les autres activités de relations publiques. La Gendarmerie a déjà commencé à charger des frais pour le Carrousel (1,500 $) et, à l'exception des salaires, elle récupère tous les coûts des tournées à l'étranger.

Des représentants d'autres associations équestres ont suggéré de substituer leurs membres, en uniforme de la GRC et sur une base volontaire, à la plupart des membres du Carrousel. Ces associations sont constituées de personnes hautement qualifiées (par exemple les gardes de la résidence du gouverneur général) qui remplissent des fonctions similaires. Il pourrait en être de même pour l'Orchestre. Selon une étude menée au sein de la Division "N", les membres de l'Orchestre doivent souvent répondre à des questions portant sur la Gendarmerie et sur l'application de la loi qui embarrasseraient des musiciens civils. De plus, le recours à des personnes qui ne sont pas membres de la Gendarmerie pourrait diminuer la valeur et l'impact de ces activités comme symboles nationaux.

ANALYSE

Puisque les relations publiques constituent une partie intégrante du rôle de la police et que ce programme rehausse l'image de la GRC, il est probablement juste d'affirmer que le programme contribue à l'efficacité des activités policières de prévention et d'application de la loi, sans toutefois pouvoir en quantifier les bénéfices. On peut par contre reconnaître que ces activités ne constituent pas une partie intégrante des activités policières. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'en demeure pas moins que le Carrousel, l'Orchestre et le Musée de la GRC sont devenus d'importants symboles nationaux et internationaux, et que les publications de la GRC sont très appréciées par les membres des forces policières.

OPTIONS

1. Maintenir le statu quo et poursuivre des mesures visant la récupération des coûts

2. Recours à des volontaires qualifiés pour les fonctions propres au Carrousel et à l'Orchestre de la GRC

3. Abolition du programme du Carrousel et de l'Orchestre

Les avis étaient partagés à l'égard des trois solutions. Certains prétendaient que les bénéfices non quantifiables des programmes de même que leur importance comme symboles nationaux justifiaient le maintien du statu quo (avec la poursuite de la récupération des coûts). D'autres faisaient valoir que le recours à des volontaires pourrait entraîner une réduction radicale des coûts sans menacer la valeur symbolique du programme. Et enfin il y en avait qui étaient d'avis que le programme est un luxe que nous ne sommes plus en mesure de nous offrir.

PRIVATISATION AU SEIN DE LA GRC
(Gendarmerie royale du Canada)

DESCRIPTION

À l'heure actuelle, la GRC fait très peu appel au secteur privé. De l'avis du Groupe d'étude, un certain nombre de services de soutien et de services techniques et professionnels internes pourraient être donnés à contrat sans trop de difficultés :

- Garage de postes : Même si la plupart des véhicules de la Gendarmerie sont maintenant entretenus à l'extérieur, elle conserve 10 garages de postes. L'impartition des services de garage permettrait de réduire le programme de l'organisation des transports de 42 années-personnes.

- Conception et confection de vêtements : La Gendarmerie engage 39 années-personnes à sa Direction générale, au Dépôt et à la Division "N" pour la conception et la confection de vêtements. Dans toutes les autres divisions, ces services sont donnés à contrat. La privatisation de la confection des vêtements permettrait d'économiser jusqu'à 39 années personnes.

- Imprimerie : La GRC emploie 22 années-personnes dans le programme de gestion du matériel pour les services d'imprimerie. Tous ces postes pourraient être éliminés par le recours à l'impartition.

- Programmation et analyse des systèmes : En partie pour des raisons de sécurité, la GRC a toujours été réticente à faire appel à des entreprises privées d'experts-conseils pour des services de traitement électronique des données et de télécommunications. Beaucoup plus de travaux de développement de systèmes d'application pourraient être donnés à contrat. À l'heure actuelle, 81 années-personnes (soit un budget total de 3,239,885 $) sont consacrées à la programmation et à l'analyse des systèmes. Il serait possible de confier certains de ces travaux au secteur privé.

- Photographie : Dans le cadre des services de l'identité judiciaire, la GRC engage 53 années-personnes (soit un budget total de 2,280,023 $) pour ses besoins en services photographiques. Ces services comprennent notamment le développement en noir et blanc et en couleur, le prêt de photographes au personnel affecté à la sécurité, l'entretien, la réparation et l'évaluation du matériel, la conception et la modification du matériel spécial, de même que la production de matériel magnétoscopique et audio-visuel (diapositives). Même si quelques-uns des services visent à produire du matériel et des produits adaptés aux méthodes policières, on pourrait avoir davantage recours aux services à contrat pour le développement, l'entretien et la réparation. La GRC a manifesté des réticences pour des raisons de sécurité et de secret.

- Alimentation : La Gendarmerie fournit des services de mess dans neuf divisions, y compris la Direction générale, la Division "Dépôt" et le Collège canadien de police. La GRC cherche à récupérer ses coûts par la vente, soit 100% des coûts directs de production et de service (les salaires) et 100% des coûts de la nourriture. En 1984-1985, 84% de ces coûts ont été récupérés; en 1985-1986, plus de 90% de ces coûts seront récupérés; à partir de 1987, il y aura récupération totale de ces coûts (exception faite des frais généraux). Les frais d'administration généraux dépassent légèrement un million de dollars et le déficit d'exploitation pour 1984-1985 est d'environ 1.7 million de dollars. Cent cinq années-personnes sont consacrées aux services d'alimentation et 19 années-personnes aux services administratifs et aux services d'élaboration des politiques.

  En 1980, le Conseil du Trésor a demandé à la GRC d'étudier les diverses possibilités qui s'offraient pour remplacer ses services d'alimentation internes. À la lumière des résultats de cette étude, le Conseil du Trésor a approuvé le maintien de ces services. À la suite de ses rapports avec des entreprises de restauration, la GRC a conclu qu'il n'était pas rentable de donner ces services à

contrat dans le cas des mess moins importants. Ainsi, un entrepreneur a demandé des subventions de plus en plus élevées, tandis qu'un autre a refusé de renouveler le contrat parce qu'il éprouvait de la difficulté à atteindre la marge de profit visée. Même s'il est possible de privatiser les mess plus importants, la GRC est réticente à s'engager dans cette voie en raison des incertitudes en matière de relations de travail et de stabilité des opérations, de même qu'en raison de la nécessité de protéger les conversations confidentielles, et surtout parce que le fait de donner à contrat les plus importants services tout en conservant les mess entraînerait des frais plus élevés que ceux engagés pour tous les services internes.

La GRC attache beaucoup d'importance au rôle du mess comme lieu sûr de rencontre, qui contribue au bon moral et à l'esprit de corps des membres, tout comme au maintien des traditions de la Gendarmerie.

ANALYSE

Même si une telle mesure ne devait entraîner que peu d'économies, le Groupe d'étude est d'avis qu'il serait possible de réduire sensiblement le nombre d'années-personnes en augmentant le nombre des services donnés à contrat.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Recours à l'impartition pour

   les services de garage des postes

   les services de conception et de confection de vêtements

   les services d'imprimerie

2. Recours accru à l'impartition pour

   les services de programmation et d'analyse des systèmes

   les services photographiques

3. Recours au processus d'appel d'offres en ce qui concerne les services d'alimentation afin de

   donner à contrat les services d'alimentation dans les mess importants et lorsque cela est réalisable, dans les autres. Si cela n'était pas rentable pour les mess moins importants, augmenter la récupération des coûts afin de diminuer les frais d'administration ou fermer les mess.

EXPOSÉ THÉMATIQUE
PLANIFICATION D'URGENCE

SITUATION GÉNÉRALE

Au Canada, il incombe à tous les paliers de gouvernement de participer à la planification des mesures d'urgence et à la préparation à une situation de crise.

Le gouvernement fédéral est responsable de la planification des mesures d'urgence dans les domaines de compétence fédérale prévus à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de même que dans les cas d'"urgence nationale" en vertu de pouvoirs non attribués par la Constitution et de la prérogative de la Couronne. À l'exception de la Loi sur les mesures de guerre et de la Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie, il n'existe à l'heure actuelle aucune législation globale en la matière, même si le Cabinet vient d'approuver les lignes directrices d'une éventuelle loi. Les organismes de planification des mesures d'urgence existant à l'heure actuelle ont donc été établis par l'exercice de la prérogative de la Couronne et par des décisions du Cabinet.

Les provinces ont la responsabilité des mesures visant à parer aux urgences d'envergure provinciale et locale. Chaque province a une législation globale établissant un organisme de coordination habilité à coordonner les programmes des ministères et à obliger ces derniers à rendre compte de leurs actes. Ces organismes ont également la responsabilité de coordonner et, dans de nombreux cas, de promouvoir des programmes municipaux de mesures d'urgence. La distinction à établir entre une urgence "nationale" et une urgence "provinciale" et l'attribution de la responsabilité des opérations dans le premier cas sont des points qui demandent encore à être éclaircis. Il s'agit là d'une source de désaccord avec plusieurs provinces, notamment celles qui disposent d'importantes ressources en matière de mesures d'urgence, comme l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec.

Le programme fédéral de planification des mesures d'urgence a vu le jour en 1948. Axé d'abord sur la défense civile en temps de guerre, il a été maintenu jusqu'en 1966, année au cours de laquelle le Cabinet a étendu le mandat de ce qui s'appelait alors l'Organisation des mesures d'urgence du Canada à la planification et à la coordination des

mesures à prendre en cas de sinistre en temps de paix. Cette reponsabilité devait finir par dominer toutes les autres à la suite de l'étude des mesures d'urgence entreprise par le Cabinet en 1973-1974.

Dans le cadre de l'examen auquel il a procédé en 1980, le Cabinet a adopté les principes suivants, qui définissent l'objet et le cadre de la planification des mesures d'urgence au sein du gouvernement fédéral comme dans les relations de celui-ci avec les provinces.

Tous les paliers de gouvernement au Canada ont la responsabilité de se préparer à intervenir dans les cas de crises qui nécessitent des mesures additionnelles à celles que, raisonnablement, le secteur privé peut offrir.

La responsabilité première en temps de paix revient normalement aux groupes directement touchés.

S'il est nécessaire qu'un gouvernement apporte sa contribution, la responsabilité doit habituellement commencer à l'échelle locale, pour passer à l'échelle provinciale et enfin à l'échelle fédérale.

La planification des mesures d'urgence s'avère des plus efficaces lorsque les responsabilités, les ressources et les aspirations des administrations fédérale, provinciale et locale sont mises en commun pour aboutir à des arrangements mutuellement acceptables concernant les mesures à prendre afin de régler les problèmes qu'entraînent les situations d'urgence.

Cette planification conjointe vise à renforcer l'action des parties en leur fixant un objectif commun. Les programmes et les mesures élaborés par le gouvernement fédéral à cet égard soulignent les opérations qui, en vertu de la Constitution, relèvent du gouvernement fédéral, et celles que supposent les sinistres de grande envergure.

La planification des mesures d'urgence en cas de guerre repose sur le niveau de préparation à intervenir, à l'échelle nationale, que permettra la mise en oeuvre des politiques applicables en temps de paix, et sur la détermination des nouvelles mesures qu'il faudra prendre dans les circonstances.

Les organismes de coordination des mesures d'urgence de toutes les provinces appuient implicitement les principes susmentionnés. Six provinces et les deux territoires ont déjà signé avec le gouvernement fédéral des protocoles d'entente dans lesquels ils reconnaissent ces principes et s'engagent à participer à la planification des mesures d'urgence en temps de paix comme en temps de guerre. Les autres provinces ont exprimé leur volonté de coopérer et de partager les ressources disponibles pourvu que les questions de compétence constitutionnelle et de définition des rôles respectifs soient réglées de façon claire.

Lors de l'examen effectué en 1980, le Cabinet a donné à Planification d'urgence Canada (PUC) le mandat d'élaborer une politique globale de planification des mesures d'urgence et de coordonner les politiques sous la direction du Comité interministériel de la planification des mesures d'urgence. PUC a également été chargé de la coordination d'ensemble avec les provinces et de l'administration du Programme conjoint de planification des mesures d'urgence et du programme d'aide financière en cas de désastres. En plus des tâches susmentionnées, PUC est responsable de la surveillance des situations d'urgence, de la formation dispensée par le fédéral en matière d'intervention en cas d'urgence et des services d'information qu'il donne directement au siège de son administration centrale, à ses dix bureaux régionaux et au Collège canadien des mesures d'urgence d'Arnprior, de même que par l'intermédiaire de son attaché à l'OTAN.

Le Décret sur la planification d'urgence de 1981 (C.P. 1981-1305) attribue les responsabilités de planification des mesures d'urgence et de préparation à une situation de crise en temps de paix comme en temps de guerre à tous les ministères et organismes d'État. Ceux-ci sont responsables de la planification des mesures liées à leur champ de compétence normal et constituent les organes d'application des programmes fédéraux d'intervention et d'aide en cas d'urgence. Les ministères et les organismes sont tenus d'assumer la responsabilité des mesures à prendre dans leur sphère de compétence. Le Décret prévoit également la création de 11 régies nationales d'urgence. À cette époque, le Cabinet a accepté la proposition d'un plan quinquennal de mise en oeuvre de ces programmes, mais en raison des restrictions, le niveau de financement annuel nécessaire pour réaliser cet objectif n'a pu être atteint, de sorte qu'il a fallu prolonger le délai prévu.

QUESTIONS

ABSENCE DE POLITIQUES ET DE PRIORITÉS CLAIRES

La planification des mesures d'urgence n'a pas été traitée de façon prioritaire au sein du gouvernement au cours des dernières années. Tous reconnaissent en principe l'importance et l'opportunité de cette planification, sans toutefois y voir vraiment une urgence. En l'absence d'une priorité clairement établie par l'État, les ministères ont tendance, en période de restrictions, à concentrer leurs efforts et leurs maigres ressources dans des domaines de priorité plus immédiate et de premier plan, plutôt que sur des besoins éloignés, hypothétiques et intangibles. Même lorsque le Cabinet a débloqué des fonds, certains ministères ne les ont pas utilisés. En dépit du Décret sur la planification d'urgence de 1981, un certain nombre de ministères n'ont élaboré aucun programme ou n'ont agi qu'avec une extrême lenteur. Certaines régies nationales d'urgence n'ont même pas été établies. Pour ce qui est de la planification des mesures à prendre en cas de guerre, incontestablement un domaine de compétence fédérale, il n'y a eu que peu de progrès d'accompli au cours des dix dernières années. En fait, le Groupe d'étude estime que le Canada ne s'acquitte pas adéquatement de ses engagements envers l'OTAN en matière de protection civile. Les provinces ont exprimé leur inquiétude à ce sujet. Lors de la prochaine conférence fédérale-provinciale des ministres prévue pour le début de 1986, elles presseront probablement le gouvernement fédéral de s'attaquer à cette question et de décider de ce qu'il compte faire. Les provinces ont indiqué de façon implicite ou expresse qu'elles étaient prêtes à coopérer avec le gouvernement fédéral en ce domaine.

Selon le Groupe d'étude, il est impérieux de clarifier la politique fédérale en matière de planification des mesures d'urgence en temps de guerre ou de paix, afin d'en établir la priorité et, le cas échéant, de renforcer les mécanismes internes fédéraux et de relancer avec plus de vigueur les consultations fédérales-provinciales au niveau ministériel.

En comparaison d'autres pays, le Canada dépense très peu dans ce domaine, soit 1 $ par personne pour les deux types d'urgence, comparativement à 40 $ en Suisse, 28 $ en Suède et 25 $ aux États-Unis pour la préparation à des situations de guerre uniquement. Il suffirait d'engager des

sommes relativement modestes pour mieux préparer le Canada. Le coût d'un programme concernant les urgences de guerre se situerait entre 50 millions et 200 millions de dollars sur une période de cinq ans, selon l'importance du programme. L'infrastructure qui serait prévue pour ce type d'urgence pourrait également servir en temps de paix et être établie en accord et de concert avec les provinces. Il devient également pressant de remplacer le Collège canadien des mesures d'urgence d'Arnprior, ce qui pourrait nécessiter entre 15 millions et 20 millions de dollars. Le Collège est réservé à la formation et aux services pédagogiques estimés essentiels à la planification des mesures d'urgence et à la préparation à une situation de crise. Toutes les administrations considèrent qu'il s'agit d'une priorité. Le Groupe d'étude ne croit pas nécessaire de porter les autres programmes à un niveau plus élevé que celui qui prévaut à l'heure actuelle.

COMPÉTENCE

Depuis 1980, les relations entre PUC et les organismes provinciaux de planification des mesures d'urgence se sont beaucoup améliorées. Cela est dû en grande partie à l'élaboration, par PUC, de mécanismes de consultation réguliers et efficaces, de même que de l'établissement du Programme conjoint de planification des mesures d'urgence, de l'engagement des provinces dans le développement du programme de formation et de services pédagogiques offerts à Arnprior, de la satisfaction générale au sujet des ententes portant sur l'aide financière en cas de désastres et du service efficace fourni par PUC aux provinces. Toutefois, la question des compétences respectives, surtout en ce qui a trait aux "urgences nationales" par opposition aux "urgences provinciales", est toujours sans réponse, puisque, de l'avis des provinces, la nature des "urgences nationales" n'a jamais été définie clairement. Le Décret sur la planification d'urgence, qui prévoyait la mise en place, sans consultation préalable des provinces, de programmes ministériels et de régies nationales d'urgence pour répondre aux besoins de planification des dispositions applicables en temps de guerre comme de paix, a aggravé la situation. Même si la future loi sur la sécurité dans les situations d'urgence aidera à clarifier la nature d'une "urgence nationale", le Groupe d'étude croit qu'il est impérieux de résoudre avec les provinces la question des compétences respectives, puis celle des rôles et des responsabilités qui leur incombent respectivement dans la mise en place et l'utilisation des modes d'intervention requis en temps de paix comme en temps de guerre.

PLANIFICATION ET ORGANISATION FÉDÉRALES DES MESURES D'URGENCE

Dans un effort de décentralisation, la responsabilité opérationnelle de la planification, de la mise en place et de l'utilisation des modes d'intervention en cas d'urgence a été confiée aux ministères qui disposent des ressources fonctionnelles nécessaires, y compris l'aide fournie aux provinces. L'élaboration des programmes ministériels et des régies nationales d'urgences prévues par le Décret sur la planification d'urgence se fait d'une façon très inégale selon les ministères et les organismes; certains sont assez avancés, tandis que d'autres accusent du retard ou n'ont rien fait. Il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme ni aucune organisation dont le mandat serait de veiller à ce qu'ils remplissent leur rôle. De plus, les ministères et organismes qui élaborent des programmes agissent souvent de façon relativement isolée. Il en résulte un manque d'unité dans l'orientation arrêtée au niveau du gouvernement fédéral au point que les provinces se plaignent souvent de la multiplicité des demandes qui leur sont adressées par divers ministères et organismes du gouvernement fédéral, sans référence à PUC ou à l'organisme de coordination provinciale, de même que de l'absence d'une politique fédérale globale et claire.

PUC, qui est techniquement responsable de la coordination des politiques et de l'établissement de directives globales (par l'intermédiaire du Comité interministériel de la planification des mesures d'urgence), n'est en fait aucunement habilité à presser les ministères de s'acquitter de leurs responsabilités, à leur imposer une direction commune ou un mode de fonctionnement, ni à les obliger à tenir compte des programmes et autres activités des provinces. Même s'il convient, selon le Groupe d'étude, de laisser aux ministères le rôle principal dans la préparation et la mise en oeuvre des mesures à appliquer dans les situations relevant de leur compétence, il est impérieux d'établir une organisation centrale forte, dotée d'un mandat clair l'habilitant à donner des directives, des lignes directrices et de l'aide, à vérifier le respect des dispositions contenues dans les programmes, à prendre certaines situations en charge lorsque la responsabilité n'a pas été vraiment ou clairement déterminée et à assurer la coordination à la fois au sein du gouvernement fédéral et entre celui-ci et les provinces.

Le Groupe d'étude estime que PUC est actuellement incapable de remplir ce rôle adéquatement, ou qu'il n'est pas autonome. Il est rattaché au ministère de la Défense nationale, ce qui entache sa crédibilité à titre de coordonnateur tant à l'intérieur des organismes fédéraux qu'envers les provinces qui appréhendent de le voir agir à la remorque du MDN en cas de désastre majeur ou de guerre. Les ententes administratives qu'il a conclues à l'heure actuelle découlent d'un assemblage disparate de décisions ponctuelles adoptées au cours d'une longue période de temps. Ces ententes constituent des anomalies administratives, les responsabilités ne ressortent pas clairement et l'efficacité de l'organisme est sujette aux conséquences imprévues des changements au niveau de sa situation ou de son personnel qui échappent à son contrôle. Pour accroître cette efficacité, le Groupe d'étude croit qu'il faudrait donner un fondement législatif au mandat, au rôle et aux responsabilités de PUC.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Consulter les provinces afin de clarifier la question de la compétence et des rôles et responsabilités respectifs.

2. Établir une loi conférant à PUC un mandat général l'habilitant à coordonner, au palier fédéral, la planification des mesures d'urgence et la préparation du pays à une situation de crise.

3. Clarifier le rôle et les responsabilités des ministères et organismes de façon à garantir le respect des programmes dans toute l'administration fédérale et à promouvoir la conclusion d'ententes harmonieuses entre Ottawa et les provinces.

EXAMEN DES PROGRAMMES

COURS DE PLANIFICATION D'URGENCE
(Planification d'urgence Canada)

OBJECTIF

L'objectif de ce programme est d'assurer aux Canadiens chargés de planifier et de diriger les interventions en cas d'urgence la formation, les compétences et les techniques nécessaires pour l'accomplissement efficace de ces tâches.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le programme n'est régi par aucun texte législatif ou réglementaire. Les dépenses autorisées sont indiquées dans le budget.

DESCRIPTION

Les premiers cours de protection civile ont été donnés à Ottawa et à Hull au début des années 1950. En 1954, la base de l'ARC située à Arnprior a été convertie en centre de formation, le Collège canadien de la défense civile. En 1958, on lui a donné le nom de Collège canadien des mesures d'urgence. Jusqu'au début des années 1970, tous les cours offerts portaient sur la planification des mesures à prendre en cas de guerre. À la suite du rapport Dare, en 1974, on a introduit dans le programme de formation des éléments portant sur les interventions en temps de paix, afin de répondre aux besoins croissants dans ce domaine.

De 1974 à 1978, l'accent a été mis sur les cours de préparation aux situations d'urgence en temps de paix. La prolifération de telles situations à l'échelle du pays a fait ressortir avec plus d'acuité le besoin de formation dans ce domaine. Ainsi, au lieu des 400 étudiants qui, en 1978, suivaient 20 cours, il y a, en 1985-1986, 2,500 étudiants qui sont inscrits à plus de 100 cours. Ces cours d'orientation et de formation portent sur une variété de sujets liés aux mesures d'urgence. Viennent en premier lieu les programmes et les mesures destinés à parer aux situations d'urgence en temps de paix, les programmes et les mesures établis en prévision d'une guerre, les services d'urgence en matière de santé et de bien-être, le transport des matières dangereuses, la conception d'exercices d'urgence, la planification d'abris pour le public et la défense radiologique. Quatre cours complètement nouveaux sont venus s'ajouter au cours des six dernières années et

l'on prévoit l'introduction de plusieurs autres pour répondre au besoin d'une formation de plus en plus avancée et spécialisée pour les personnes appelées à planifier et à mettre en oeuvre les mesures d'urgence dans les diverses régions du Canada. En plus des cours susmentionnés, on donne plusieurs fois par année, à l'intention des maires et des représentants élus des municipalités, un cours spécial visant à les sensibiliser au rôle de premier plan qu'ils sont appelés à jouer. De plus, un important colloque a lieu tous les ans pour étudier en profondeur un aspect de la préparation du pays à une situation d'urgence. Ces rencontres rassemblent un grand nombre de responsables de la planification de mesures d'urgence de tous les paliers de gouvernement, de même que du secteur privé et des maisons d'enseignement. En 1984, ce colloque portait sur la haute technologie et ses possibilités.

Les cours sont offerts gratuitement aux participants, qui sont exemptés de tous les frais de cours, de déplacement, de repas et de pension.

Ce programme est donné par la Division de la formation et des services pédagogiques, qui fait partie de la Direction des plans de PUC. Cette division se compose, entre autres, de cinq agents des services pédagogiques, de cinq commis et techniciens ainsi que d'un personnel de soutien de sept membres, lesdites personnes relevant toutes d'un directeur de programme. À l'occasion, des membres du personnel d'autres ministères viennent collaborer à la préparation et à la prestation des cours. Travaux Publics Canada gère tous les immeubles du campus, y compris ceux affectés à la formation et au logement. Les repas des participants sont fournis par une entreprise de restauration engagée à contrat. La sécurité des lieux est assurée par une agence également engagée à contrat. Les locaux d'Arnprior servent de cadre à la prestation de 97 % des cours de formation. Les autres cours sont donnés par le personnel dans le cadre de colloques de formation tenus en divers endroits au Canada.

Les fonctionnaires spécialement désignés et les responsables de la planification des mesures d'urgence des trois paliers du gouvernement, y compris les maires, les représentants municipaux élus, ainsi que les membres du secteur privé sont admis à ce programme. La majorité des participants (86 %) relèvent des administrations locales et provinciales et sont nommés par les organismes provinciaux de coordination des mesures d'urgence. La participation des candidats fédéraux aux cours de formation est approuvée par

les fonctionnaires responsables de la planification des mesures d'urgence (13 %). Les membres du secteur privé (1 %) peuvent être recommandés par la province ou le territoire; il s'agit habituellement de personnes responsables de la sécurité et des mesures d'urgence au sein d'une entreprise.

Il convient de souligner que, par l'intermédiaire de son Programme conjoint de planification des mesures d'urgence, PUC appuie quelques programmes de formation offerts par les provinces et les municipalités. De plus, les protocoles d'entente conclus avec plusieurs provinces et avec les territoires prévoient que chacun des deux paliers de gouvernement doit élaborer des programmes de formation et de services pédagogiques destinés à promouvoir de façon complémentaire les objectifs de l'autre palier en matière de préparation à une situation d'urgence. Les activités d'information de PUC destinées au public viennent aussi compléter le programme Formation et services pédagogiques par la production et la diffusion de publications portant sur une grande variété de sujets liés aux mesures d'urgence. Cette documentation comprend notamment des dépliants sur les mesures d'entraide applicables dans différents cas, des périodiques sur les programmes fédéraux de planification des mesures d'urgence de même qu'une revue trimestrielle sur des sujets connexes. On y trouve aussi des documents techniques, des manuels et des procédures de planification et de mise en oeuvre de mesures d'urgence destinés à des groupes plus spécialisés.

DÉPENSES

	83/84	84/85	85/86
Traitements			475,000 $
F & E			2,042,000 $
Immobilisations			325,000 $
TOTAL	**1,764,739 $[1]**	**2,477,100 $[2]**	**2,842,000 $**
A.-P.	8	8	18[3]

1) Réelles
2) Prévues
3) Dix années-personnes de TPC transférées à compter du 10 octobre 1985

Le financement de ce programme provient des services votés de PUC.

RÉPARTITION DES PAIEMENTS PAR PROVINCE OU TERRITOIRE

Le tableau suivant montre la répartition des semaines-participants par secteur et par province ou territoire.

Semaines-participants, par secteur et par province

Province ou territoire	Participants provinciaux	Participants fédéraux-provinciaux	Participants fédéraux	Participants du secteur privé	Total	%
Colombie-Britannique	211	10	17	8	246	12
Alberta	90	15	15	14	134	7
Saskatchewan	98	12	9	3	122	6
Manitoba	180	10	11	2	203	10
Ontario	314	4	81	5	404	20
Québec	202	4	55	3	264	13
Nouveau-Brunswick	173	11	11	2	197	10
Nouvelle-Écosse	138	18	13		169	8
Île-du-Prince-Édouard	71	7	5		83	4
Terre-Neuve	71	11	5		87	4
Yukon	14	6	3		23	1
Territoires du Nord-Ouest	67	5	9	3	84	4
	1,629	113	266	40	2,016	99

BÉNÉFICIAIRES

Les Canadiens qui sont responsables de la planification et de la mise en oeuvre des mesures d'urgence.

OBSERVATIONS

L'information et la formation comptent parmi les moyens les plus efficaces et les moins coûteux d'expliquer les différences activités de planification des mesures d'urgence et de préparation à une situation de crise. Afin d'assumer ses responsabilités en temps de paix comme en temps de guerre, le gouvernement fédéral doit pouvoir compter, à chaque palier de gouvernement et dans toutes les régions du pays, sur des effectifs solidement formés.

Les organismes provinciaux, territoriaux et municipaux consultés ont exprimé un très haut degré de satisfaction à l'égard du programme de formation en planification des mesures d'urgence donné par PUC. À l'exception du Québec, les provinces comptent beaucoup sur les cours offerts à Arnprior; plusieurs ne disposent d'aucun autre outil de formation. La demande de la plupart des provinces semble dépasser le nombre de places disponibles. En plus de souhaiter une augmentation de ce nombre de celui des agents de formation du Collège d'Arnprior, certaines provinces proposent d'étendre la portée des cours et des documents portant, par exemple, sur les matières dangereuses, les exercices de simulation par ordinateur et l'analyse des risques, et aussi de mettre à jour le cours de planification en cas de guerre et l'élaboration des cours touchant la coordination des équipes de travail, la planification professionnelle et les relations publiques en cas d'urgence. On propose également que PUC se lance dans la formation régionale dans les domaines où le besoin paraît le plus évident, notamment au chapitre des services de santé et de bien-être, et où il faut respecter les particularités régionales afin d'assurer une prestation efficace.

Ce programme sert principalement à former des "formateurs" en planification et en mise en oeuvre de mesures d'urgence qui, à leur tour, sont appelés à dispenser la formation de façon continue dans leur collectivité. À l'exception de l'Alberta et du Québec, aucune province ne dispose de ressources ou de programmes de formation suffisants. Loin de faire double emploi, les programmes offerts en Alberta constituent un complément à la formation fournie par PUC.

Ce programme est apparemment jugé très utile à l'ensemble des responsables de la planification des mesures d'urgence puisque, par l'intermédiaire d'un centre de formation, il permet l'élaboration de normes nationales et la mise en commun des ressources, le développement de politiques communes et l'échange d'informations. Certains font également valoir que pour un peu moins de trois millions de dollars, le gouvernement fédéral obtient beaucoup de collaboration et d'avantages, sans compter une certaine image de marque.

Les cours destinés aux maires et aux autres élus municipaux sont un succès. Ils sont perçus comme un outil de sensibilisation des intéressés à leurs responsabilités en matière de planification des mesures d'urgence et à la nécessité d'agir, et comme un moyen pour eux d'obtenir l'appui de leurs pairs et d'établir un réseau de contacts à l'échelle du Canada. Ces cours ne peuvent cependant rejoindre qu'un nombre infime des fonctionnaires municipaux qui voudraient y participer. Même si l'utilité de ce programme ne fait aucun doute, il est permis de se demander si c'est bien le rôle du gouvernement fédéral que de former les élus municipaux ou si cette responsabilité n'appartiendrait pas davantage aux provinces desquelles relèvent les municipalités.

À l'heure actuelle, les frais de cours, de repas et de déplacement sont payés par le gouvernement fédéral. Les provinces et les municipalités assument les coûts indirects des salaires versés aux participants provinciaux et municipaux de même qu'à leurs remplaçants. Étant donné le faible niveau de financement disponible à l'heure actuelle dans la plupart des provinces et le coût très élevé du transport, il est problable qu'une politique de récupération des coûts entraînerait une réduction du nombre de participants, une pression plus grande sur les provinces et, en fin de compte, des demandes de financement plus pressantes de la part de celles-ci en vertu du Programme conjoint de planification des mesures d'urgence.

La gamme des cours offerts par le Centre d'études fédérales, à Arnprior, couvre les sujets relevant des administrations municipales et provinciales, et la clientèle regroupe une majorité de planificateurs provinciaux et municipaux (86 % de tous les participants en 1984-1985). Il est permis de se demander si le programme de formation devrait couvrir les domaines de compétence provinciale et municipale ou s'il devrait plutôt porter uniquement sur des

domaines très spécialisés d'intérêt national et sur l'élaboration d'ensembles de cours de base. Bon nombre de provinces ne disposent ni des ressources ni des programmes de formation nécessaires. Il est impossible de lier cette lacune à l'existence du programme fédéral ou au bas niveau des priorités des provinces ou de leurs ressources.

ANALYSE

On s'accorde généralement pour reconnaître le besoin d'un programme de formation en matière de planification des mesures d'urgence. Cependant, malgré le succès qu'il remporte, le Groupe d'étude estime que le programme actuel n'est guère adapté à la demande, qu'il s'agisse du nombre de places disponibles et de la gamme des cours ou de la qualité des installations. Si le gouvernement vient à rehausser cet aspect de la planification des mesures d'urgence, il faudra que le programme soit élargi. Si les rôles et les responsabilités respectifs des deux paliers de gouvernement finissent par être précisés, le programme pourra porter plus directement sur les besoins fédéraux et nationaux.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Restructurer le programme, l'accent devant être mis sur les besoins fédéraux et nationaux, et les provinces et les municipalités devant assumer la responsabilité de la formation dans leurs secteurs de compétence.

2. Augmenter le niveau des dépenses pour le programme ainsi que le nombre de cours spécialisés disponibles; que des cours soient dispensés à l'extérieur d'Ottawa et que les vieilles installations d'Arnprior soient remplacées.

PLANIFICATION D'URGENCE ET COORDINATION DES INTERVENTIONS (Planification d'urgence Canada)

OBJECTIF

Les principaux objectifs poursuivis par Planification d'urgence Canada sont les suivants :

- sauver la vie des Canadiens menacés par des situations d'urgence de tout genre;
- réduire les souffrances humaines causées par des situations d'urgence; et
- atténuer les pertes et les dommages matériels résultant de situations d'urgence.

Le programme embrasse la totalité des activités de Planification d'urgence Canada (PUC) en tant qu'organisme fédéral. Il comprend donc la mise en oeuvre du Programme conjoint de planification des mesures d'urgence, du programme Formation et services pédagogiques, des accords sur les indemnités d'accidents du travail, du programme de bourses pour les recherches sur la planification d'urgence et des accords d'aide financière en cas de désastres, qui font l'objet d'évaluations distinctes.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Cabinet de 1980 (418-80RD(C))

DESCRIPTION

En plus de s'acquitter de ses propres responsabilités en matière de planification d'urgence, PUC consulte les provinces sur un certain nombre de points, par exemple :

- Le Programme conjoint de planification des mesures d'urgence, en vertu duquel le gouvernement fédéral participe au financement de projets susceptibles de mieux préparer le pays à faire face à une situation d'urgence.
- Les accords permettant aux provinces de recevoir une aide financière du gouvernement fédéral en cas de

catastrophes qui, autrement, leur imposeraient un fardeau excessif sur le plan économique.

- Les ententes visant à atténuer les épreuves que peuvent subir les citoyens par suite de catastrophes relativement restreintes mais graves.

En prévision d'une guerre, l'objectif de la planification civile consiste à ce que la nation soit rapidement et efficacement préparée à remplir les obligations civiles découlant d'hostilités dans lesquelles le Canada pourrait être entraînée. L'organisation civile canadienne doit donc être prête à :

- soutenir et à maintenir les Forces armées canadiennes;

- respecter les engagements du Canada envers l'OTAN sur le plan civil, y compris ceux qui ont trait à la défense de l'Amérique du Nord;

- faire face aux difficultés qu'une guerre, y compris l'appui donné aux alliés, pourrait causer au Canada sur le plan social, politique et économique; et

- réduire les effets qu'une attaque étrangère pourrait avoir sur la population canadienne ainsi que sur les industries et les services essentiels.

L'évolution du programme de planification d'urgence reflète les diverses orientations qui se sont succédées pendant près de quatre décennies. Au début, il s'agissait d'un programme de protection civile en cas de guerre, et il l'est demeuré jusqu'en 1966. Le Cabinet a alors élargi le mandat de l'Organisation des mesures d'urgence pour y inclure la planification et la coordination relatives aux sinistres en temps de paix. Cet aspect devait prendre une place prépondérante après que le Cabinet eût révisé, en 1973-1974, les dispositions touchant les interventions en cas de crise.

C'est en 1973 que Planification d'urgence Canada était institué dans sa forme actuelle par une décision du Cabinet; le Secrétariat de la planification d'urgence était alors attaché au BCP, et le Centre national de planification des mesures d'urgence devait relever du MDN sur le plan de l'organisation administrative. Ces deux organismes ont été

intégrés à PUC en 1980, sous l'autorité du ministre responsable de la planification d'urgence, qui est actuellement le ministre de la Défense nationale.

L'accroissement des échanges et de la collaboration avec les gouvernements provinciaux, surtout depuis 1981, en vue d'établir à l'échelle nationale des normes de préparation efficaces et uniformes, a suscité la création de programmes de coopération tels que le Programme conjoint de planification des mesures d'urgence et les accords d'aide financière en cas de désastres.

À l'heure actuelle, PUC est rattaché au ministère de la Défense nationale pour l'application de ces accords, étant donné les avantages que cette solution présente sur le plan administratif. En matière de politiques et de programmes, PUC relève directement, par l'entremise de son directeur exécutif, du ministre responsable de la planification d'urgence. Du point de vue administratif, PUC est formé de deux grandes divisions, l'une étant responsable de l'élaboration des plans, de l'évaluation et de la formation, et l'autre, des opérations. Sous l'autorité du directeur général des opérations se trouve un réseau de dix bureaux régionaux situés dans chacune des capitales provinciales, qui forme un élément important de la structure de PUC. Ces bureaux sont des points de contact importants pour la consultation sur les politiques, la planification et la coordination de la réalisation des programmes, ainsi que pour l'obtention et la diffusion des informations. Ils sont en interaction permanente, pour les questions d'urgence, avec le public, les fonctionnaires provinciaux et les services régionaux du gouvernement fédéral.

Par l'entremise de son bureau central, de ses dix bureaux régionaux, du Collège canadien des mesures d'urgence, à Arnprior, et de son attaché à l'OTAN, Planification d'urgence Canada s'acquitte directement de diverses tâches : élaboration de la politique globale, coordination de la planification d'urgence, consultation intergouvernementale, surveillance des situations d'urgence, coordination des mesures fédérales appliquées en cas de crise, formation en matière d'application des mesures prévues et information du public. Une bonne partie de ces activités est accomplie grâce à un nombre considérable de comités permanents et spéciaux, qu'il s'agisse, par exemple, de comités interministériels à l'échelon fédéral, de comités fédéraux-provinciaux, de tribunes de l'OTAN ou de groupes canado-américains.

Le Décret sur la planification d'urgence (C.P. 1981-1305) attribue à tous les ministères et organismes fédéraux des responsabilités en matière de planification d'urgence et de préparation à intervenir en temps de guerre et en temps de paix. Responsables de la planification d'urgence liée à leurs sphères normales d'activité, ils doivent mettre au point, à l'échelon fédéral, les mesures spécifiques à prendre en cas d'urgence. Suivant les dispositions du Décret, c'est aussi à eux qu'il appartient d'intervenir au premier chef lorsque survient une urgence touchant un secteur qui relève de leur compétence. Ils doivent en outre puiser dans leurs propres ressources l'aide dont pourrait avoir besoin tout ministère qui est responsable dans une situation d'urgence donnée. Onze ministères ont reçu l'ordre d'élaborer et de garder à jour des plans de mise sur pied et d'administration d'un nombre égal de régies nationales d'urgence (alimentation, télécommunications, main-d'oeuvre, énergie, contrôle des finances, santé et bien-être social, production industrielle, information du public, construction, habitation et logement, transport) et de s'assurer, dans la mesure du possible et suivant les besoins, la coopération et le soutien du secteur privé et des gouvernements provinciaux. Leurs efforts combinés forment ce que l'on pourrait appeler le programme fédéral "horizontal" de planification d'urgence, coordonné et dirigé par PUC. En vertu du Système de gestion des politiques et des dépenses (SGPD), les ressources ayant trait à la planification d'urgence sont attribuées à l'ensemble des ministères, à même l'enveloppe des services de l'État, par le Comité des opérations gouvernementales, sur avis conforme du ministre responsable de la planification d'urgence.

La mise en oeuvre du programme emprunte également d'autres voies : dispositions provinciales et territoriales en matière de planification et d'intervention, mise sur pied de projets conjoints de préparation financés dans le cadre du Programme conjoint de planification des mesures d'urgence, coordination des plans d'action fédéraux et provinciaux, consultations et contribution au sujet des propositions de programmes, aide financière aux victimes de sinistres selon les critères établis pour le versement d'indemnités par le gouvernement fédéral, choix de candidats pour les cours de formation relevant de PUC.

DÉPENSES

Planification d'urgence Canada

	83/84	84/85	85/86
Traitements	3,324,302 $	3,500,000 $ (est.)	3,752,932 $
F & E	2,198,223	3,090,083	3,696,000
Subventions et contributions	3,471,391	5,623,574	6,398,000
Immobilisations	354,005	908,804	1,060,000
TOTAL	**9,347,921 $**	**13,122,641 $**	**14,906,932 $**
A.-P.	79	80	83*

* Exclut le transfert, en vigueur le 1er octobre 1985, de 10 A.-P. de TPC à PUC; il s'agit du personnel administratif du Collège canadien des mesures d'urgence.

Total des ressources fédérales en matière de planification d'urgence*

	84/85	85/86	86/87
Milliers $	31,165	37,386	37,963
A.-P.	348	402	412.4

* Selon les ressources signalées par les ministères dans les POP du printemps 1985. Les chiffres tiennent compte des dépenses indiquées précédemment concernant PUC.

BÉNÉFICIAIRES

C'est principalement la population canadienne qui bénéficie du programme, dont l'objectif primordial est de réduire et d'alléger les souffrances humaines et les dommages matériels. C'est directement aux citoyens que PUC adresse ses programmes de formation et d'information.

Sur le plan pratique, compte tenu des mécanismes en place, les groupes clients intermédiaires avec lesquels PUC a les contacts les plus fréquents, et dont les efforts pour accroître le degré de préparation du pays à une situation d'urgence peuvent être appuyés de diverses manières, sont

notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux, les administrations municipales, les autres ministères et organismes fédéraux (sur le plan tant national que régional), les groupes de pression et les associations, l'OTAN et les pays qui en font partie, et les chargés de recherches travaillant à leur compte.

OBSERVATIONS

Depuis un certain nombre d'années, le gouvernement n'a pas accordé une très grande importance à la planification d'urgence. Cela tient sans doute à ce que le Cabinet n'a pas clairement considéré cette question comme prioritaire et qu'il n'a pas établi de lignes directrices précises en cette matière. Les compressions budgétaires des sept dernières années ont amené les ministères à affecter leurs maigres ressources à des domaines jugés plus importants, où les mesures prises ont des répercussions manifestes et donnent rapidement des résultats, plutôt qu'à la satisfaction de besoins à long terme revêtant un caractère hypothétique et intangible.

Les plans et préparatifs du gouvernement fédéral en cas de guerre présentent un caractère exhaustif. Dans le cas des plans relatifs aux situations d'urgence en temps de paix, on met l'accent sur les activités relevant des domaines suivants :

- les responsabilités constitutionnelles dans la sphère fédérale
- les désastres de grande envergure
- l'établissement de services d'urgence adéquats et relativement uniformes dans toutes les régions du pays
- l'analyse des risques, les alertes et les communications
- la coordination des efforts du gouvernement fédéral avec ceux des provinces.

La fréquence croissante des désastres en temps de paix depuis 1966 a amené les autorités à accorder davantage d'importance à cette question et à moins se préoccuper des mesures à prendre en cas de guerre. Au cours des dix dernières années, faute d'efforts plus soutenus, le degré de préparation à ce niveau a beaucoup diminué. Selon le Groupe d'étude, le gouvernement devrait déterminer s'il convient ou

non de se préparer aux situations d'urgence pouvant résulter d'une guerre et, le cas échéant, dans quelle mesure. Il devrait également se demander s'il doit agir seul, en confier la responsabilité aux provinces en leur fournissant une aide financière à cette fin ou adopter une solution intermédiaire, c'est-à-dire confier certaines responsabilités aux provinces et aux municipalités et compléter par des réseaux et systèmes nationaux les services qui seraient alors fournis. Quelle que soit la méthode retenue, l'amélioration de la planification et des mesures de protection relatives à la guerre suppose néanmoins des dépenses relativement élevées. Selon l'importance du programme, le coût pourrait se situer entre 50 et 200 millions de dollars sur une période de cinq ans.

Le Décret sur la planification d'urgence prescrit aux ministères et organismes d'élaborer des plans et prévoit la création de onze régies nationales responsables des mesures d'urgence en temps de paix comme en temps de guerre. Il ne contient cependant aucune disposition sur les limites des pouvoirs fédéraux, notamment en ce qui concerne les mesures d'urgence en temps de paix. Il a été mis en oeuvre sans consultations préalables entre les autorités fédérales et les provinces. Or le champ de compétence de ces dernières embrasse aussi les mesures d'urgence appliquées à l'échelon municipal. Aussi le décret en question a-t-il pu être considéré comme un empiétement sur les pouvoirs des provinces en matière de planification d'urgence et d'intervention en temps de paix. La confusion découle aussi de l'emploi du terme "urgence nationale", qui reste imprécis. La création de régies nationales d'urgence apparemment investies de pouvoirs étendus pour ce qui a trait à la planification et à la mise en oeuvre des mesures d'urgence dans leur domaine vient encore aggraver cette confusion. Il est indispensable, selon le Groupe d'étude, de clarifier la compétence respective des autorités fédérales et provinciales si l'on veut parvenir à une véritable coopération. En outre, le gouvernement fédéral pourrait ainsi être assuré de l'appui des provinces s'il décidait de lancer un programme axé sur les urgences découlant d'une guerre. Enfin, les fonctions et responsabilités de chacun en cas d'"urgence nationale" reconnue par tous pourraient ainsi être clairement déterminées.

Le décret susmentionné a été pris en vertu des prérogatives de la Couronne. Du reste, abstraction faite de la Loi sur les mesures de guerre, qui porte sur les plus sérieuses atteintes à l'ordre public, à savoir les

situations d'urgence découlant d'un conflit armé, et de la Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie, il n'existe aucune loi fédérale traitant de façon générale des situations d'urgence. Dix lois comportent des dispositions restreintes sur des situations d'urgence particulières. Il existe donc des lacunes importantes dans la législation actuelle. Le Cabinet a approuvé récemment un projet de loi de nature générale concernant la sécurité en cas d'urgence. Le projet de loi ne touche en rien les responsabilités spécifiques des ministères et organismes, pas plus qu'il ne consacre sur le plan législatif le rôle de Planification d'urgence Canada.

PUC est chargé d'élaborer une politique globale et de coordonner la planification d'urgence au niveau fédéral. Cette responsabilité découle d'une décision du Cabinet remontant à 1980 et n'est fondée sur aucune loi ni aucun règlement. Il reste que ni le rôle ni l'existence de PUC ne sont mentionnés dans le Décret sur la planification d'urgence. La politique doit être communiquée au Cabinet par l'entremise du Comité interministériel de la planification d'urgence, par l'intermédiaire duquel PUC exerce son rôle de coordonnateur. Théoriquement, ce comité,présidé par le directeur exécutif, se compose desous-ministres adjoints. Dans les faits, cependant, certains ministères y délèguent un fonctionnaire d'un rang moins élevé. Les ministères et les organismes sont tenus de préparer les plans correspondant à leur champ d'activité et, lorsque le prescrit le Décret sur la planification d'urgence, de mettre sur pied une régie nationale d'urgence. L'état de développement des plans et des régies varie considérablement : certains ministères jouent un rôle actif, tandis que d'autres n'ont à peu près rien fait. PUCn'a pas le pouvoir d'obliger les ministères à passer à l'action; il peut simplement les y inciter. Cette situation se retrouve aussi bien à l'échelle nationale.

PUC n'a pas été établi en vertu d'un texte de loi. Les ententes administratives en vigueur découlent d'un ensemble disparate de décisions ponctuelles prises sur une période de quelques années. Ces ententes sont irrégulières sur le plan administratif, la responsabilité est floue et l'efficacité des régies peut être diminuée par les conséquences imprévues de changements liés à l'organisation ou au personnel qui ne dépendent pas de la volonté de la régie elle-même. En faisant de PUC un organisme distinct, dont l'existence est reconnue par la loi, on renforcerait ses responsabilités au

chapitre de la coordination tant au sein du gouvernement fédéral qu'avec les organismes provinciaux, et l'on obtiendrait davantage de coopération et de participation de la part des provinces. Dans cette perspective, l'étroite relation entre PUC et le ministère de la Défense nationale (MDN), qui est responsable des interventions en cas de guerre, paraît désavantageuse.

PUC a de l'expérience dans le domaine de la planification générale des urgences. Le Groupe d'étude estime que, en précisant et en renforçant le rôle de PUC eten clarifiant le rôle fonctionnel des ministères, on renforcerait du même coup le "concept de la responsabilité du ministère" et l'approche globale du gouvernement en matière de planification d'urgence. On répondrait également aux attentes exprimées par les organismes provinciaux, qui souhaitent l'existence d'un "guichet unique" pour leur province respective en matière de planification et de mise en oeuvre des mesures d'urgence.

ANALYSE

Selon le Groupe d'étude, PUC ne peut jouer correctement son rôle de coordonnateur central parce que le gouvernement n'a pas adopté de politique claire en matière de planification d'urgence et ne considère pas cet objectif comme prioritaire, parce que son existence n'est pas reconnue par la loi et parce qu'il n'est investi d'aucun pouvoir en ce qui concerne l'élaboration des plans ministériels et la création des régies nationales d'urgence. Si PUC accomplit un travail efficace pour ce qui est de la coordination fédérale-provinciale, cette efficacité est amoindrie par l'absence d'une orientation précise à l'échelon fédéral et par un certain manque de clarté au regard de la compétence fédérale en ce qui a trait aux situations d'urgence national en temps de paix.

OPTIONS

Toute modification du programme suppose que le gouvernement fédéral décide tout d'abord s'il souhaite participer systématiquement à la planification des mesures d'urgence applicables en période de guerre et en période de paix, et détermine la portée que doit avoir cette participation.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'adopter une politique précise, de clarifier l'attribution des compétences sur les plans constitutionnel et opérationnel, et de renforcer les mécanismes internes du gouvernement fédéral pour la planification d'urgence.

BOURSES POUR LES RECHERCHES SUR LA PLANIFICATION D'URGENCE (Planification d'urgence Canada)

OBJECTIF

L'objectif de ce programme est d'encourager l'étude et la recherche sur les façons d'accroître le degré de préparation du Canada à une situation d'urgence, en accordant une aide financière à des diplômés du deuxième cycle manifestant un intérêt pour ces questions.

DOCUMENT HABILITANT

Le programme est établi en vertu du crédit 10 du Programme des services de défense concernant les subventions et les contributions. PUC est investi d'un pouvoir de signature.

DESCRIPTION

Établi en 1966 afin d'encourager l'étude et la recherche sur les façons d'atténuer les effets des certaines tragédies, ce programme vient compléter le programme de recherche de PUC. Financé par PUC, il offre une aide financière à des étudiants qui font des études supérieures sur des questions liées à la planification d'urgence. Une bourse de recherche d'environ 11,000 $ est accordée chaque année pendant une période maximale de quatre ans d'étude.

Les boursiers ne contractent officiellement aucune obligation envers PUC, mais on espère que la sensibilisation à ce domaine et la formation de spécialistes stimuleront l'intérêt, en particulier au Canada.

L'application du programme est confiée à l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) au nom de PUC. Le programme peut être mis en oeuvre dans toute université en vertu d'une entente entre PUC et l'AUCC. Des ententes ont jusqu'ici été conclues avec l'"Institute of Environmental Studies" de l'Université de Toronto, et le"Disaster Research Center" de l'Ohio State University. Les bourses sont de préférence accordées à des citoyens canadiens possédant une maîtrise en sociologie, en géographie, en économie politique ou en planification urbaine et

régionale. Toutefois, on étudie également la candidature d'étudiants titulaires d'un diplôme de premier cycle dans un domaine connexe. C'est l'AUCC qui est responsable du choix des candidats, du versement des bourses aux étudiants et de la publicité touchant le programme.

DÉPENSES

	85/86 Prévues	84/85 Réelles
Subventions et contributions	60,000 $	40,727 $
A.-P.	-	-

OBSERVATIONS

Il n'existe à l'heure actuelle au Canada aucun programme universitaire de premier ou de deuxième cycle destiné à former des spécialistes en matière de planification d'urgence. Ces spécialistes sont formés dans l'armée, aux États-Unis ou dans d'autres pays, ou encore sur le tas. Par ailleurs, comme il n'existe aucun programme universitaire structuré au Canada dans ce secteur, on fait très peu - voire pas du tout - de recherches dans les universités à ce sujet, même si les milieux universitaires et les personnes intéressées à la planification d'urgence pourraient en tirer profit.

Le programme fait actuellement l'objet d'un examen. On souhaite en effet lui donner une plus grande portée et encourager les universités canadiennes à mettre sur pied des programmes de planification d'urgence.

L'objectif poursuivi est triple : sensibiliser les Canadiens à l'importance de la planification d'urgence, les encourager à faire de la recherche dans leur pays sur les mesures à prendre en cas de désastre, et permettre le recrutement de personnes diplômées qui pourraient travailler au sein d'organismes spécialisés dans ce domaine. Vu le peu de ressources affectées à ce programme, force est de le considérer comme purement symbolique.

Les domaines spécifiques de recherche sont choisis par les bénéficiaires du programme, selon leurs intérêts personnels. Ils ne sont pas déterminés selon l'importance relative qu'ils présentent pour la nation.

On peut se demander s'il est opportun de faire de ce programme de bourses un élément distinct, étant donné l'existence des programmes suivants : prêts aux étudiants, éducation postsecondaire, bourses attribuées par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH). Cependant, le peu d'intérêt manifesté à l'égard de ce domaine par les étudiants et les profanes ainsi que son importance à long terme justifient sans doute l'existence distincte de ce programme de bourses. Du reste, le CRSH n'attache pas une importance particulière à la planification d'urgence et aucune université canadienne n'a de programme consacré à ce domaine.

Il s'agit d'un programme très restreint : une somme de 40,727 $ a été effectivement dépensée en 1984-1985, tandis que les prévisions totales pour 1985-1986 s'élèvent à 60,000 $. Ces crédits ne peuvent suffire à susciter des travaux de recherche utiles ni à former des spécialistes dans le domaine.

ANALYSE

D'après la Constitution, la préparation à toute urgence pouvant survenir en temps de guerre comme en temps de paix relève du gouvernement fédéral, pourvu que cette urgence revête un caractère national ou ressortisse à des compétences fédérales. Pour le moment, aucune recherche n'est effectuée à ce sujet dans les universités canadiennes. Or, il est indiscutable que de telles études sont absolument nécessaires, au même titre que la formation de spécialistes hautement qualifiés. Aussi conviendrait-il d'accorder plus d'importance au programme. Le Groupe d'étude estime aussi qu'en encourageant la mise sur pied de cours dans ce domaine, on pourra amener les universités à s'y intéresser davantage et à multiplier les cours s'y rapportant.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Abolir le programme, le gouvernement fédéral risquant alors de donner l'impression de ne plus s'intéresser à la question.

2. Maintenir le programme dans sa forme actuelle pour des raisons symboliques.

3. Après consultation avec les provinces, élargir le programme suffisamment pour créer un ou deux centres spécialisés dans la recherche sur la planification d'urgence et la formation d'experts canadiens en la matière.

ACCORDS SUR LES INDEMNITÉS D'ACCIDENTS DU TRAVAIL
(Planification d'urgence Canada)

OBJECTIF

L'objectif du programme consiste à aider les provinces et les territoires à supporter le coût des indemnités versées aux travailleurs bénévoles (ou à leurs héritiers) blessés ou morts dans l'exercice de fonctions liées à la prestation de services d'urgence ou à la formation dans ce domaine.

DOCUMENTS HABILITANTS

Ententes bilatérales signées de 1960 à 1963 entre le ministre fédéral et les ministres des provinces et des territoires.

DESCRIPTION

Le programme est né de la signature d'ententes bilatérales conclues entre 1960 et 1963. Le gouvernement fédéral entendait encourager la participation de travailleurs bénévoles aux mesures prises dans des situations d'urgence en veillant à ce que des indemnités comparables à celles qui sont prévues dans le domaine du travail puissent être versées en cas de blessure ou de mortdans l'exercice de telles fonctions. Les commissions provinciales et territoriales des accidents du travail refusaient de fournir cette protection sans bénéficier d'une aide financière. Les ententes en vigueur s'appliquent aux "bénévoles travaillant à la protection civile", c'est-à-dire, notamment, les personnes exerçant bénévolement un travail axé sur les situations d'urgence en temps de paix. On cherche actuellement à obtenir du Cabinet l'autorisation de conclure des ententes bilatérales applicables en temps de guerre comme en temps de paix. Selon les ententes actuellement en vigueur, le gouvernement fédéral rembourse 75 % des versements effectués par les commissions provinciales et territoriales des accidents du travail.

Les demandes d'indemnités sont présentées, suivant les règles normalement appliquées, aux commissions provinciales et territoriales des accidents du travail. La commission détermine le montant à verser de la même façon que si les blessures avaient été subies au cours d'un travail normal. Une demande de remboursement est ensuite présentée au

gouvernement fédéral par l'entremise de l'organisme provincial responsable des mesures d'urgence. Ces demandes sont examinées par le directeur régional de Planification d'urgence Canada (PUC), qui fait une enquête pour s'assurer que les blessures ou le décès résultent d'activités liées à une situation d'urgence. Si le directeur régional est convaincu que tel est bien le cas, la demande, accompagnée d'une recommandation de remboursement, est transmise au bureau central de PUC. Après une vérification finale, on émet un chèque dont le montant est prélevé sur le crédit 10 - Services de défense - Dépenses d'exploitation.

L'organisme provincial ou territorial responsable des mesures d'urgence doit certifier que les travailleurs qui réclament des indemnités exerçaient bénévolement des activités liées à une situation d'urgence. Quant à la commission provinciale ou territoriale des accidents du travail, elle doit confirmer qu'elle a fait droit à la demande et préciser la somme versée à titre d'indemnité. La contribution fédérale corespond à 75 % de cette somme.

DÉPENSES

Exercice financier	**83/84**	**84/85**
TOTAL	**211,985 $**	**69,959 $**
Évaluation des versements		
Colombie-Britannique	211,985 $	66,737 $
Alberta	-	-
Territoires du Nord-Ouest	-	-
Yukon	-	-
Saskatchewan	-	-
Manitoba	-	-
Ontario	-	-
Québec	-	-
Nouveau-Brunswick	-	-
Nouvelle-Écosse	-	3,222 $
Île-du-Prince-Édouard	-	-
Terre-Neuve	-	-

Aucune année-personne n'est expressément affectée à cette fonction, à laquelle le directeur régional ne consacre qu'une petite partie de son temps chaque année.

BÉNÉFICIAIRES

Les travailleurs bénévoles blessés ou morts dans l'exercice de fonctions liées à des services d'urgence ou à la formation dans ce domaine, ou leurs héritiers.

Critères d'admissibilité : les travailleurs bénévoles qui prennent part à des services d'urgence doivent s'être inscrits auprès des services d'urgence provinciaux ou territoriaux avant d'avoir exercé l'activité ayant entraîné la mort ou des blessures.

OBSERVATIONS

La protection civile en temps de guerre, qui relève exclusivement du gouvernement fédéral, repose surl'infrastructure de base et les ressources jugées essentielles en temps de paix. Par ailleurs, comme le gouvernement fédéral est également responsable des opérations déployées en temps de paix dans les domaines relevant précisément de sa compétence ainsi que des mesures à prendre dans les situations d'urgence qui revêtent une portée nationale, en vertu de la responsabilité qui lui a été conférée de maintenir "paix, ordre et bon gouvernement", il doit pouvoir aussi faire face aux situations d'urgence en temps de paix et prendre le cas échéant les mesures qui s'imposent.

En ce qui concerne les ressources humaines requises, le gouvernement fédéral peut soit avoir recours à des travailleurs bénévoles, soit mettre sur pied ses propres programmes et engager le personnel nécessaire, à titre permanent ou contractuel. La seconde solution est plus coûteuse et ne constitue pas autant que l'autre un encouragement à l'initiative et à la responsabilité individuelles.

Les accords sur les indemnités d'accidents du travail assurent une certaine protection aux travailleurs bénévoles et favorisent sans aucun doute l'augmentation du nombre de personnes acceptant de participer à des activités liées à la protection civile, ce qui ne peut qu'améliorer la qualité de celle-ci.

Le recours à des travailleurs bénévoles permet en outre une plus grande souplesse d'application. Étant donné la superficie du Canada et la faible population dans certaines régions, la décentralisation des responsabilités et des initiatives permet d'étendre la protection civile à un point qu'il serait difficile d'atteindre avec un programme gouvernemental.

Pour la plus grande part, les indemnités demandées en vertu du programme ont trait à des recherches aériennes et des sauvetages effectués bénévolement par des citoyens, avec leurs propres avions, dans les provinces côtières, notamment en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse. Ces opérations relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, et plus particulièrement des ministères de la Défense nationale et des Transports. Selon le Groupe d'étude, ces deux ministères devraient donc rembourser PUC des montants versés par celui-ci à titre d'indemnités.

D'après les ententes en vigueur, le gouvernement fédéral assume 75 % des coûts, ce qui peut sembler élevé. Toutefois, si l'on prend en considération sa responsabilité dans ce domaine, les obligations qui en découlent sur le plan des interventions ainsi que la nécessité de pouvoir compter sur des organismes locaux et provinciaux capables de prendre les mesures d'urgence initiales, cette proportion devient plus acceptable.

ANALYSE

Le Groupe d'étude estime que, loin de faire double emploi avec les programmes provinciaux, ce programme vient plutôt les compléter. Il est appliqué de manière efficace et évite au gouvernement fédéral d'avoir à mettre sur pied sa propre organisation de "travailleurs des services d'urgence" et son propre programme d'indemnisation. Par ailleurs, il encourage de manière implicite la responsabilité individuelle.

OPTIONS

De l'avis du Groupe d'étude, il n'existe aucune autre possibilité que de poursuivre le programme. C'est pourquoi il recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'autoriser PUC à négocier de nouvelles ententes pour mettre à jour les accords en vigueur et pour étendre la protection aux situations d'urgence en temps de guerre.

ACCORDS D'AIDE FINANCIÈRE EN CAS DE DÉSASTRES
(Planification d'urgence Canada)

OBJECTIF

L'objectif de ce programme consiste à fournir l'aide financière demandée par les provinces pour leur permettre de prendre des mesures en cas de désastres importants sans que cela n'entraîne un fardeau excessif pour leur économie, ou lorsque certains aspects de l'urgence en cause relèvent manifestement de la compétence fédérale.

DOCUMENTS HABILITANTS

L'application des accords d'aide financière en cas de désastres est confiée à Planification d'urgence Canada, suivant les directives approuvées par le Cabinet.

DESCRIPTION

Dans bien des cas, les mesures prises à la suite d'un sinistre important entraînent des dépenses élevées. Il faut prendre soin des blessés, les transporter à l'hôpital et fournir aux victimes nourriture, vêtements et abris. Il faut réparer les bâtiments privés et remettre en état les constructions publiques. Il faut aussi enlever les débris et nettoyer les ruines. Tout cela coûte cher, parfois des millions au total.

Normalement, la responsabilité initiale en matière de mesures d'urgence incombe aux personnes directement touchées, à savoir des citoyens canadiens; il est toutefois rare que l'on réagisse à une situation d'urgence en ayant recours aux ressources privées seulement. Lorsque l'intervention gouvernementale est requise, la responsabilité est habituellement transmise tout d'abord à la municipalité touchée, puis à la province, enfin au gouvernement fédéral. Comme dans la plupart des cas il est possible de faire face aux sinistres avec les ressources disponibles à l'échelon provincial, ce sont les provinces qui doivent le plus souvent payer la note.

Depuis 1970, dans le cadre des accords qui nous intéressent ici, le gouvernement fédéral a aidé financièrement les provinces où les dépenses entrainées par un désastre auraient pesé trop lourdement sur leur économie. PUC assure la mise en oeuvre de ce programme par l'entremise

de ses bureaux régionaux et de son bureau central d'Ottawa. L'aide fournie revêt la forme de subventions grâce auxquelles les provinces et les territoires récupèrent une partie des dépenses engagées.

Les contributions fédérales, dont le versement est régi par des directives établies à l'avance, se divisent en trois catégories :

a. L'aide apportée pendant le désastre. Sont notamment admissibles les dépenses suivantes : le sauvetage; les transports; la mise en oeuvre de dispositions d'urgence concernant les services de santé, la distribution de vivres et de vêtements et le transport des citoyens; la fourniture d'abris et de nourriture pour le bétail; l'application de mesures visant à réduire la gravité des dommages; la prestation des services publics essentiels en cas d'urgence; l'affectation de l'équipement, du matériel et de la main-d'oeuvre nécessaires à la construction d'abris et à la protection des personnes ainsi que des établissements et des installations du secteur public; la prestation de soins médicaux d'urgence aux victimes du sinistre ou d'épidémies en découlant; l'application de mesures spéciales de sécurité; la mise en place de services spéciaux de communication; l'aménagement d'un poste central pour la coordination des services d'urgence; l'établissement de services d'inscription et de renseignements.

b. L'aide apportée aux particuliers après le désastre. Sont notamment admissibles les dépenses suivantes : la réparation ou le remplacement de bâtiments utilisés entièrement comme résidence ou, en partie, comme lieu de travail; la réparation ou le remplacement de biens, de meubles ou de vêtements qui présentent un caractère essentiel; l'aide à la remise sur pied de petites entreprises lorsque les moyens de subsistance du propriétaire ont été détruits; l'inspection et l'évaluation des dommages; l'aide à la bonne marche des services administratifs, à l'exclusion de ceux assurés par des employés permanents des ministères.

c. L'aide apportée au secteur public après le désastre. Sont notamment admissibles les dépenses suivantes : le déblayage des débris et des ruines; l'aménagement d'installations sanitaires; la réparation des rues, des routes, des ponts, des quais et des jetées endommagés par le sinistre; la remise en état des digues, des levées et des installations de drainage; la restauration des bâtiments publics et de leur équipement; la réparation des conduites publiques d'eau et d'égoût; les frais d'inspection et d'évaluation.

Catégories de coûts admissibles

Les dépenses suivantes ne sont pas couvertes par le programme: la mise en oeuvre de projets destinés à réduire les effets d'un nouveau désastre ou à relancer l'économie des régions touchées, les ententes intergouvernementales normales s'en occupant déjà; l'aide apportée par le gouvernement, après le sinistre, aux grandes entreprises dont l'activité est vitale pour l'économie d'une collectivité, bien qu'il puisse y avoir des exceptions.

Les coûts admissibles correspondent aux dépenses provinciales nettes pouvant faire l'objet d'un remboursement de la part du gouvernement fédéral. Les dépenses suivantes n'appartiennent pas à cette catégorie :

- les dépenses susceptibles d'être remboursées en vertu de la loi ou d'un contrat d'assurance;

- les coûts dont le remboursement est prévu, en totalité ou en partie, par un autre programme gouvernemental;

- les dépenses résultant de dommages causés à des biens ou des installations et à l'égard desquelles une aide a déjà été offerte en vue de la prévention de tels dommages;

- les dépenses entraînées par des dommages qui constituent un risque normal ou courant sur le plan commercial ou pour l'entreprise ou l'occupation concernées;

- les frais de réparation qui ne peuvent être considérés comme essentiels à la restauration d'une maison ou d'un lieu de travail ou pour à la remise en état des services essentiels;

- les coûts liés à la réparation d'immeubles appartenant à de grandes entreprises;

- les coûts qui peuvent être tenus pour des frais d'exploitation normaux du gouvernement ou de l'organisme concerné, y compris les budgets d'entretien;

- les taxes provinciales de vente et autres.

Description des accords

Les "coûts admissibles" correspondent aux dépenses engagées par une province pour faire face à un désastre, suivant les lignes directrices établies par le gouvernement fédéral. Il doit y avoir une évaluation conjointe des dommages subis dans le secteur privé et dans le secteur public. Les demandes d'aide présentées par les provinces doivent être authentifiées par le vérificateur provincial. Le Bureau des services de vérification de ASC est chargé de la vérification à l'échelon fédéral.

La détermination du fardeau financier devant être supporté par les provinces découle implicitement de la formule retenue pour le partage des coûts :

Coût admissible par habitant	**Part fédérale**	**Part provinciale**
de 0 à 1 dollar	0 %	100 %
de 1 à 3 dollars	50 %	50 %
de 3 à 5 dollars	75 %	25 %
5 dollars et plus	90 %	10 %

Paiements et financement

Comme l'aide en question, par sa nature même, n'est fournie qu'une seule fois et que chaque cas est particulier, aucune somme n'est prévue d'avance dans le budget. Les demandes individuelles sont présentées au Conseil du Trésor et l'aide accordée prend la forme de paiements versés à titre gracieux.

DÉPENSES

	83/84	84/85
Évaluation par province		
Colombie-Britannique	1,537,970 $	2,328,760 $
Alberta	-	-
Territoires du Nord-Ouest	-	46,278 $
Yukon	-	-
Saskatchewan	-	-
Manitoba	2,646,740 $	623,864 $
Ontario	-	-
Québec	-	-
Nouveau-Brunswick	-	-
Nouvelle-Écosse	-	-
Île-du-Prince-Édouard	1,340,290 $	-
Terre-Neuve	-	3,250,000 $
TOTAL	**5,525,000 $**	**6,248,902 $**

En tout, le gouvernement fédéral a versé environ 90 millions de dollars depuis l'instauration de ce programme, en 1970.

Années-personnes

Aucune année-personne n'est spécifiquement affectée à ce programme. Le personnel de PUC est responsable de son application selon les besoins.

BÉNÉFICIAIRES

Les particuliers, les municipalités et les gouvernements provinciaux qui ont subi des dommages par suite de désastres.

OBSERVATIONS

Il s'agit du seul programme fédéral qui porte sur l'assistance fournie en cas de désastre important. Il semble être appliqué avec rigueur, tout en conservant une certaine souplesse qui permet de tenir compte de cas "extraordinaires" ou très particuliers. Conformément à la nature du programme, aucune somme n'est prévue dans le budget annuel. Chaque demande est étudiée d'une manière individuelle; elle doit être approuvée par le Conseil du Trésor, qui autorise ensuite le paiement à titre gracieux. Selon le Groupe d'étude, le programme paraît irréprochable sur le plan administratif.

PROGRAMME CONJOINT DE PLANIFICATION DES MESURES D'URGENCE
(Planification d'urgence Canada)

OBJECTIF

Le présent programme a pour objectif de favoriser la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces de sorte que le pays tout entier puisse faire face aux situations d'urgence quelles qu'elles soient, suivant des normes raisonnablement uniformes. Afin de renforcer les mécanismes en place à l'échelle nationale, il est prévu que le gouvernement fédéral participe aux coûts des projets provinciaux et municipaux.

DOCUMENT HABILITANT

Aucune loi ni aucun règlement ne régit ce programme, créé en vertu d'une décision du Cabinet (418-80RD(C)) datée du 9 octobre 1980.

DESCRIPTION

L'expérience prouve que la planification d'urgence s'avère particulièrement efficace lorsque les responsabilités, les ressources et les aspirations de tous les paliers de gouvernement sont regroupées. En octobre 1980, dans le cadre de l'établissement de la politique fédérale en cette matière, le Cabinet a décidé de créer un "Programme conjoint de planification des mesures d'urgence" pour lequel était prévu, à l'origine, un budget annuel de 6 millions de dollars. C'est l'instrument clé du gouvernement fédéral pour promouvoir la coopération fédérale-provinciale. En vertu de ce programme, le gouvernement fédéral partage avec les provinces et les territoires le coût de mise en oeuvre des projets de préparation à des situations d'urgence qu'il a approuvés. Administré par Planification d'urgence Canada, ce programme permet le versement de subventions au titre des projets approuvés par le gouvernement fédéral. Il remplace celui qui était en vigueur depuis le début des années soixante et en vertu duquel des subventions annuelles étaient attribuées directement aux provinces et aux territoires.

Les projets doivent se conformer aux conditions prescrites par le Conseil du Trésor, présenter un objectif clair qui respecte les priorités nationales visant à renforcer partout la capacité d'intervenir en cas d'urgence,

s'étendre sur une période précise, les différentes étapes devant, au besoin, être clairement indiquées, reconnaître l'engagement du gouvernement fédéral et inclure la contribution des provinces, en argent ou autrement.

Parmi les facteurs clés pris en considération lors de l'examen des propositions figurent les suivants :

- les priorités nationales actuelles au chapitre de la planification d'urgence;
- l'importance apparente du projet proposé et sa pertinence par rapport aux priorités nationales;
- le degré de renforcement des capacités nationales d'intervention et la contribution du projet à la promotion de la coopération en ce qui concerne la planification d'urgence en général;
- le niveau des mesures d'urgence prévues dans la province concernée; et
- la capacité relative de la province de faire face à ses besoins en matière de planification d'urgence.

Il n'existe ni formule ni pourcentage fixes pour le partage des coûts des projets. Le pourcentage et le montant maximal de la contribution fédérale, établis au cours du processus d'acceptation, se fondent sur les facteurs précités.

Les projets soumis dans le cadre du programme sont communiqués par les provinces ou les territoires au directeur régional de Planification d'urgence Canada. Ce dernier, après avoir déterminé si le projet remplit les conditions et répond aux autres critères énoncés dans le guide d'admissibilité, le transmet au directeur général des opérations, à l'administration centrale de PUC, avec une recommandation favorable, défavorable ou conditionnelle. Chaque projet est ensuite examiné par le comité des cadres supérieurs de PUC. En cas d'acceptation, le comité fixe le montant maximal à prélever sur les fonds affectés au programme. Le budget annuel d'environ 6 millions de dollars est établi à partir des services votés de PUC. Le directeur régional surveille la mise en oeuvre du projet et doit avoir la preuve que celui-ci a été terminé ou est rendu à l'étape prévu avant de recommander l'acceptation d'une demande de

paiement présentée par une province ou un territoire. Pour les projets à long terme, le Bureau des services de vérification du MAS peut procéder à des vérifications périodiques.

Comme nous venons de le voir, chaque projet doit s'étendre sur une période bien précise et les différentes étapes en être clairement indiquées. Les sommes prélevées sur les fonds alloués au programme ne sont versées aux provinces et aux territoires que lorsque ces étapes ont été franchies ou que le projet est terminé. Le versement est effectué sous la forme d'un chèque fait à l'ordre du trésorier de la province ou du territoire.

Beaucoup de projets supposent l'achat de matériel particulier et de systèmes de communication pour renforcer la capacité des provinces et des municipalités d'intervenir tel que prévu. Un nombre important de projets vise à améliorer le processus de planification des mesures d'urgence en prévoyant l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes de formation sur toute une gamme de sujets connexes.

Dans des protocoles d'entente sur la planification des mesures d'urgence, six provinces et les deux territoires ont convenu avec le gouvernement fédéral de négocier des projets pluriannuels de préparation dans le cadre du programme, de prendre certaines initiatives en matière de formation et d'information du public pour appuyer les objectifs que chacun s'est fixés, de partager les ressources humaines et matérielles en cas de besoin et de fournir à chacun un "point central" de liaison pour les questions de planification d'urgence.

Par ailleurs, afin de compléter le programme et les protocoles d'entente ainsi que de faciliter et de régulariser les échanges intergouvernementaux en matière de planification d'urgence, PUC organise une conférence annuelle des hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés de cette question. Cela permet de discuter à un haut niveau de la politique, de la planification et des questions opérationnelles d'intérêt commun. Cette pratique a entraîné la création de deux groupes de travail fédéraux-provinciaux, l'un pour traiter de la formation des directeurs des opérations et l'autre, de la planification en temps de guerre et du schéma des opérations. En outre, PUC a entrepris de créer pour ses opérations une base régionale solide. L'organisme est

représenté dans chaque capitale provinciale par un directeur régional et une petite équipe de soutien chargés d'assurer en permanence la liaison concernant les questions de planification d'urgence. Grâce à leurs contacts quotidiens avec les fonctionnaires provinciaux et territoriaux compétents, les directeurs régionaux facilitent l'administration des programmes fédéraux de planification d'urgence, stimulent la participation provinciale aux diverses activités de préparation et veillent à ce que les mesures fédérales s'intègrent bien à celles prises à l'échelon provincial.

DÉPENSES

Années-personnes

Aucune année-personne n'est affectée exclusivement à ce programme. Tous les cadres supérieurs de PUC participent au processus d'acceptation des projets. La masse du travail administratif liée à ce programme est assumée par les dix directeurs régionaux.

Ressources financières

	85/86 Prévues	84/85 Réelles	83/84 Réelles
Dépenses subventions	6,338,000 $	5,582,847 $	3,071,022 $

Répartition des versements

	83/84	84/85
Colombie-Britannique	13,861.00 $	24,711.00 $
Alberta	Néant	325,000.00
Territoires du Nord-Ouest	26,389.00	57,649.55
Yukon	Néant	53,571.75
Saskatchewan	18,152.68	125,263.52
Manitoba	264,987.14	483,770.57
Ontario	622,063.64	1,375,313.33
Québec	1,611,549.21	1,249,010.00
Nouveau-Brunswick	346,393.33	1,806,253.00
Nouvelle-Écosse	105,181.40	18,265.60
Île-du-Prince-Édouard	43,818.00	30,606.00
Terre-Neuve	18,627.48	33,433.00
TOTAL	**3,071,022.88 $**	**5,582,847.32 $**

BÉNÉFICIAIRES

Les gouvernements provinciaux et territoriaux et, en fin de compte, la population en général.

OBSERVATIONS

Le programme est assujetti à un plafond. C'est un programme de portée limitée dont le budget annuel totalise au plus 6 millions de dollars. La formule de partage des coûts est souple, le niveau du financement fédéral étant déterminé par l'importance du projet par rapport aux priorités nationales.

L'accueil que lui réservent la plupart des provinces et des territoires est favorable, l'intérêt et la participation augmentant chaque année. Sauf en Colombie-Britannique, on utilise ce programme à peu près partout, ou on prévoit le faire. La contribution fédérale est reconnue et soulignée par les médias.

Axé sur une large gamme de besoins tant nationaux que locaux, il sert à mettre en place les ressources humaines et matérielles ainsi que les mécanismes requis pour faire face à des situations d'urgence en temps de guerre comme en temps de paix. La portée et la nature des projets entrepris varient considérablement d'une province à l'autre.

On considère que le programme a eu une influence significative sur l'amélioration de la qualité et du niveau des interventions. Dans bien des secteurs, il a agi comme catalyseur pour l'élaboration et la mise en place de plans d'urgence. Il a également permis à plusieurs provinces d'acquérir les capitaux nécessaires à l'exécution de projets qu'elles n'auraient pas pu ou voulu financer seules. En sus de leur part des coûts, les provinces se sont engagées à entretenir et exploiter les installations nées de ces projets.

À une seule exception près, le programme est perçu comme un complément plutôt que comme un substitut des activités provinciales et municipales. Il leur permet d'accroître leur efficacité grâce à l'acquisition de matériel dont elles ont besoin, à l'établissement de plans, au recrutement et à la formation d'un personnel permanent et bénévole et à l'élaboration d'exercices pour tester ces plans.

Même si le programme réussit dans une certaine mesure à hausser le degré de préparation dans le pays, il existe des disparités entre les provinces. Certains besoins nationaux importants n'ont pas encore été satisfaits. Il n'y a qu'à penser, par exemple, aux systèmes de communication, aux systèmes d'alerte, aux abris et à la formation des équipes de travail.

On considère que le récent projet quinquennal de planification conjointe, né de la signature de protocoles d'entente avec six provinces et deux territoires, contribuera à stabiliser davantage les efforts déployés par les provinces. L'expérience des années soixante et soixante-dix, à l'époque où il était perçu comme inconstant dans ses initiatives comme dans la part des dépenses qu'il assumait, a rendu le gouvernement fédéral prudent et peu enclin à s'engager dans une planification conjointe. Même si les relations fédérales-provinciales dans ce domaine se sont considérablement améliorées depuis 1981, il subsiste une certaine inquiétude quant au maintien de ce programme du fait que celui-ci n'a pas de fondement légal. Les provinces moins riches craignent aussi qu'une planification quinquennale ne mène à l'affectation de fonds per capita, ce qui ne les aiderait pas vraiment, compte tenu de leur faible population, de leur petite assiette fiscale et de leurs besoins proportionnellement plus élevés.

S'il n'y avait ni planification conjointe, ni coopération, ni participation fédérale aux activités des administrations locales et provinciales, le gouvernement fédéral serait incapable de respecter ses obligations constitutionnelles et internationales (OTAN et NORAD) autrement qu'en appliquant des programmes qui feraient double emploi avec ceux, existants ou à l'état de projet, des autres ordres de gouvernement. Cela serait coûteux et provoquerait une réaction négative de la part des provinces.

S'il survenait une catastrophe d'envergure, le gouvernement fédéral pourrait très bien être blâmé s'il n'avait pas pris part à la planification conjointe de mesures d'urgence ou si sa participation était mal perçue.

Le programme donne à PUC la possibilité de jouer un rôle actif, c'est-à-dire de répondre aux demandes provinciales dans les grands domaines de compétence nationale comme les communications, la formation et les immobilisations. Alors que l'administration des projets approuvés est rigoureuse, les critères de sélection favorisent

grandement les provinces. Bien qu'utile à la province ou à la municipalité, le projet final risque donc de ne pas être lié véritablement aux priorités nationales. Cette attitude a pu être nécessaire pour obtenir la coopéra-tion provinciale par le passé. Cependant, si le gouverne-ment devait définir clairement sa politique et son rôle en matière de planification et d'application des mesures d'urgence, le programme devrait s'adapter plus rigoureuse-ment à ce rôle et servir mieux les priorités fédérales.

ÉVALUATION

Ce programme existe depuis quatre ans et, de l'avis du Groupe d'étude, se rapproche de son objectif. Il encourage et appuie la coopération entre les deux paliers de gouvernement afin d'atteindre partout au pays une meilleure capacité d'intervention, quelle que soit la situation, et d'établir pour les services d'urgences des normes raisonnablement uniformes. Le programme ne donne pas non plus l'impression de chevaucher des programmes provinciaux. Il est considéré comme bien administré, souple et efficace. La plupart des provinces semblent en être satisfaites, de même que du processus de planification conjointe. On pense cependant que celui-ci se trouverait amélioré si la question des compétences et des rôles respectifs était clarifiée et, partant, si les priorités fédérales étaient mieux indiquées. La plupart des provinces souhaitent l'extension du programme.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintenir le programme, définir plus précisément les priorités nationales et augmenter le niveau de financement du programme, ce niveau devant être déterminé par la priorité que le gouvernement attache à ce secteur et le délai dans lequel il souhaite atteindre ses objectifs.

2. Maintenir ce programme sous sa forme actuelle, de même que le niveau de financement, mais renforcer les critères afin d'empêcher que le programme ne serve à des activités courantes; le centrer davantage sur les priorités nationales.

CONSULTATIONS

PERSONNES CONSULTÉES - FÉDÉRAL

Andrews, Insp.	Sous-direction de l'équitation, GRC
Andrews, Rick	Groupe de commercialisation
Arnott, Dawn	Programmes des délinquants, SCC
Asselin, Gerry	Groupe de travail sur la santé
Audcent, Marc	Légiste adjoint, Sénat
Austin, Nick	Direction du contrôle des armes à feu, Solliciteur général
Barker, D.R.	Sous-directeur, Sous-direction des services de police à contrat, GRC
Baxter, Rick	Directeur, Service d'assistance technique, Centre canadien de la statistique juridique
Beaupré, Michael	Légiste adjoint, Chambre des communes
Began, Louise	Agent de projet, ministère de la Justice
Belanger, L.	Administration, SCC
Bertrand, M. Gérard	Premier conseiller législatif, ministère de la Justice
Bessell, Gerry	Secrétariat du Conseil du Trésor
Binnie, W.I.C.	Sous-ministre adjoint, ministère de la Justice
Bissonnette, P.A.	Président, Commission mixte internationale
Bittner, L. Sdt	Instruction, GRC, Division "Dépôt"
Boiteau, Denis	Directeur régional, Planification d'urgence Canada, Nouveau-Brunswick

Braiden, C.	Conseiller spécial, Police, Solliciteur général
Brantingham, Pat	Directeur de l'évaluation, Bureau de l'évaluation et vérification interne, ministère de la Justice
Brockway, John	Secrétariat du Conseil du Trésor
Burbidge, Scott	Chef, Activités policières, Solliciteur général
Campbell, Bruce	Conseil du Trésor, Services centraux
Campbell, Tony	Bureau de la réforme de la réglementation, Secrétariat du Conseil du Trésor
Caplan, A.	Directeur, Systèmes et évaluation, Jeunes contrevenants, ministère du Solliciteur général
Cartier, Gregory	Division de l'enregistrement, Revenu Canada (Impôt)
Chapman, John	Directeur, Administration, Solliciteur général
Charron, Jean	Sous-solliciteur général adjoint, ministère du Solliciteur général
Chassé, Henri	Greffier adjoint du Conseil privé (Décrets du conseil)
Choquette, Pierre	Sous-ministre adjoint, Justice
Christensen, R.W.	Directeur général, Politique en matière de police et d'application de la loi, Secrétariat du ministère, Solliciteur général
Christie, Hon. D.H.	Juge en chef de la Cour canadienne de l'impôt

Conly, Dennis	Chef, Intégration et analyse, CCSJ
Connor, D.	Dir. gén. int. (Politique), SCC
Cooper, Fred	Directeur régional, Planification d'urgence Canada, C.-B.
Corbett, William	Avocat général, ministère de la Justice
Cormier, R.	Directeur int., Division de la recherche, Direction des programmes, ministère du Solliciteur général
Côté, J.C.	Directeur, Centre de la consultation, Direction des programmes, ministère du Solliciteur général
Craigen, Daniel	Directeur, Services médicaux, SCC
Crawford, T.	SCC (Services techniques)
Dandurand, Y.	Directeur int., Recherche et statistique, ministère de la Justice
Davidson, D.	Dir. gén., Groupe des communications, Direction des programmes, ministère du Solliciteur général
Dawson, Mary	Premier conseiller législatif adjoint, ministère de la Justice
Demers, D.	Dir. gén., Jeunes contrevenants, Direction des politiques, ministère du Solliciteur général
Demers, Jean-Claude	Avocat général, Montréal, Ministère de la Justice
Desjardins, Jacques	Avocat-conseil, Section du bureau du Conseil privé, ministère de la Justice

Dicerni, Richard	Sous-secrétaire d'État adjoint, Citoyenneté, Secrétariat d'État
Dick, H.	Sous-directeur, Sous-direction des services généraux, Direction "I", GRC
Dickson, Juge Brian	Juge en chef du Canada
Dion, Mario	Conseiller juridique, Services juridiques, SCC
Donnigan, M.	Avocat général, ministère de la Justice, Vancouver
Drew, W.B.	Surintendant principal, Directeur, Service de l'identité judiciaire, Direction "I"
Duncan, Gaylen	Sous-contrôleur général adjoint, Conseil du Trésor
Dunning, Claire	Bureau de la réforme de la réglementation, Secrétariat du Conseil du Trésor
Duthie, James F.	Commissaire adjoint, Chef, Service central de la planification et de l'évaluation, GRC
Ecklund, L.B.	Sous-directeur, Sous-direction des services d'information, Direction "A", Organisation et personnel
Elcock, Ward	Secrétaire du comité du cabinet sur la législation et la planification parlementaire, Bureau du Conseil privé
Endemann, L.	Analyste, Conseil du Trésor
Engstad, P.	Directeur, politique en matière d'application de la loi, Direction de la police et de la sécurité, Solliciteur général du Canada

Evans, J.	Dir. gén., Groupe de recherches et statistiques, Solliciteur général
Evans, Reg.	Sous-ministre adjoint, Droit commercial, ministère de la Justice
Fagron, Norm	Agent exécutif, Commission nationale des libérations conditionnelles, région des Prairies
Farber, Len	Ministère des Finances
Fortier, M.	Directeur, Service du personnel, Justice
Francis, Dave	Directeur régional, Planification d'urgence Canada, Ontario
Freedman, Catherine	Agent de projet, ministère de la Justice
Gagnon, Jean	Chef, Défi 85, Emploi et Immigration Canada
Gallant, Gerald	Agent de projet, Fonds d'accès à l'information juridique, Justice
Garneau, Jean	Affaires des détenus, SCC
Garneau, André	Avocat général (CC), Justice
Gazey, Peter S.	Commissaire adjoint, Directeur, Service des laboratoires judiciaires
Gibson, Fred	Sous-solliciteur général, ministère du Solliciteur général
Gillis, Peter	Direction de la politique administrative, Conseil du Trésor
Girard, Alphonse	Avocat général, CN
Glenn, Ian	Avocat général, Services juridiques, ministère du Solliciteur général

Godin, Joanne	Agent de projet, ministère de la Justice
Gosse, Dr Richard	Inspecteur général, SCRS, ministère du Solliciteur général
Grace, John	Commissaire à la protection de la vie privée du Canada
Gravel-Dunberry, Odette	Consultant régional, Bureau régional (Québec), Centre de consultation, ministère du Solliciteur général
Gravelle, Pierre	Secrétaire associé, Conseil du Trésor
Grugan, B.	Chef, Laboratoire judiciaire, Halifax
Gwynn, N.	Projet sur l'observance des lois fédérales, ministère de la Justice
Haggerty, Insp.	Organisation et analyse, GRC
Hall, Don	Directeur général, Opérations, Planification d'urgence Canada
Hamel, Jean-Marc	Directeur général des élections du Canada
Hansen, Inger	Commissaire à l'information du Canada
Hector, Gavin	Finances, SCC
Healey, Insp. J.L.	Sous-directeur, Préparation budgétaire, GRC
Hession, Ray	Sous-ministre des Approvisionnements et Services
Hewton, Andrea	Programmes des délinquants, SCC
Himelfarb, A.	Directeur, Statistique, Direction des programmes, Solliciteur général

Hobson, M.	Avocat général, ministère de la Justice, Toronto
Hoffman, Jim	Directeur régional, Planification d'urgence Canada, Alberta
Hooper, G.	EFE, Service correctionnel Canada
Iacobucci, Frank	Sous-ministre de la Justice et sous-procureur général
Isaac, J.A.	Avocat général, ministère de la Justice
Jackson, John	Chef, Planification et évaluation des programmes, Centre canadien de la statistique juridique
Javed, T.	Bureau du Vérificateur général
Jefferies, Fern	Conseiller régional du Solliciteur général, C.-B.
Jewett, Mark	Avocat général, Droit constitutionnel et international, Justice
Johnston, Jane	Chef, Statistique et évaluation, ministère du Solliciteur général
Jones, R.	Secrétariat du Conseil du Trésor
Kelly, M., Sdt	Évaluation, Collège canadien de police
Knowles, Ron	Division "I", GRC
Kulik, I.	Chef int., Sécurité, Service correctionnel Canada
La Barre, Normand	Chef de cabinet du sous-ministre de la Justice, ministère de la Justice
Labelle, Huguette	Présidente, Commission de la Fonction publique

Labelle, R.	Vice-président, Commission nationale des libérations conditionnelles
Lacombe, Trefflé	Commissaire, Commission de la Fonction publique
La Forest, Juge G.	Cour suprême du Canada
Laframboise, André	Sous-commissaire, Magistrature fédérale
LeBlanc, Rhéal J.	Commissaire, Service correctionnel du Canada
Legault, Len	Conseiller juridique, Affaires extérieures
Levert, Lionel	Directeur exécutif, Commission de révision des lois
Lightle, G.W.	Chef, Formation et évaluation, Direction "A"
Linden, Juge M.	Président, Commission de réforme du droit du Canada
Little, R.	Groupe d'étude sur la commercialisation, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes
Lord, Guy	Division des conseillers fiscaux, Justice/Finances
Low, Martin	Avocat général, Droits de la personne, ministère de la Justice
MacLaren, Diane	PUC, Conseil du Trésor
MacNevin, Prof. Ian	Inspecteur, Direction de l'intendance, GRC
Magny, G.	Chef du laboratoire, GRC, Montréal

Mandeville, R.	Secrétariat du Conseil du Trésor, analyste, Services gouvernementaux
Marley-Clark, B.	SCC, Formation du personnel
Marois, Huguette	Service correctionnel Canada
Mates, P.	Agent de programme (criminologie), Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
Mawhinney, Barry	Directeur, Direction des affaires juridiques, Affaires extérieures, Ottawa
McClarty, R.A.	Ministère des Finances
McNevin, I.	Inspecteur, Sous-direction des Finances, GRC
McPherson, W.D.	Conseil, Section de l'élaboration de la politique des programmes et des mesures d'information juridique, ministère de la Justice
McVie, Fraser	Service correctionnel Canada
Milligan, John	Avocat général (Contentieux), ministère de la Justice
Mitchell, Jim	Secrétariat de la Section de l'appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé
Molot, Henry	Avocat général (Section de consultation et de droit adm.), Justice
Moore, H.	Bibliothécaire, Solliciteur général
Morgan, William	Conseil du Trésor, Services centraux
Murat, Bruce	Division des sociétés d'État
Murphy, Jim	Programmes des délinquants, SCC

Murray, T.	Directeur de projet, FLEUR, Solliciteur général
Needham, H.	Directeur général, Planification intégrée, ministère du Solliciteur général
Nelson, M.	Coordinateur, Victimes d'actes criminels, Santé et Bien-être social Canada
Nolan, R.M.	Directeur, Droits de la personne, Secrétariat d'État
Nuttall, C.A.	Sous-solliciteur général adjoint, Direction des programmes, ministère du Solliciteur général
O'Sullivan, Rod	Directeur régional, Planification d'urgence Canada, Nouvelle-Écosse
Outerbridge, W.	Président, Commission nationale des libérations conditionnelles, ministère du Solliciteur général
Paget, David	Conseiller juridique principal - Droit public, ministère de la Justice
Parker, Nicole	Contrôle de l'administration des programmes, ministère du Solliciteur général
Pearce, D., Sdt	Instruction GRC, Division "Dépôt" (Regina)
Pepper, Miles	Avocat général, Section du Bureau du Conseil privé, Justice
Piché, Louise	Vice-présidente adjointe, Égalité dans l'emploi, Canadien National
Pinder, G.	SCC (Programmes des délinquants)
Plouffe, Jean-Marc	Programmes des délinquants, SCC

Poitras, Juge L.A.	Juge en chef adjoint du Québec
Préfontaine, D.C.	Sous-ministre adjoint (Politique, Programmes et Recherche), Justice
Proux, Claude	Agent de programme, Défi 85, Emploi et Immigration Canada
Provan, Mike	Politique, SCC
Rankin, Alan	Inspecteur général, SCC
Rawson, Bruce	Sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord
Ray, Bob, S. É.-M.	Directeur, Administration, Instruction GRC, Division "Dépôt"
Read, Robin	Division de l'enregistrement, Revenu Canada (Impôt)
Religa, J.E.	Inspecteur, GRC
Rochon, C.	Directeur, Division des opérations, Groupe des communications, ministère du Solliciteur général
Rose, Don	Directeur, Service de statistique et d'information, Centre canadien de la statistique juridique
Ross, Mike	Analyste, Secrétariat du Conseil du Trésor
Ross, Morton	Analyste PUC, Conseil du Trésor
Russell, S.	Directeur, Évaluation des programmes, Solliciteur général
Rutherford, D.J.A.	Sous-procureur général adjoint (Poursuites pénales), Justice
Sawatsky, T.	Service correctionnel Canada
Schultz, S.H., Sdt princ.	Commandant divisionnaire, Collège canadien de police

Scott, Cliff	Secrétariat du Conseil du Trésor
Serro, Keith	Secrétariat du Conseil du Trésor
Sharpe, Noel	Commission nationale des libérations conditionnelles, région des Prairies
Shipley, Eric	Directeur général, Plans, Planification d'urgence Canada
Shoemaker, J.M.	Premier sous-solliciteur général adjoint, Direction de la police et de la sécurité, Solliciteur général
Shuster, S.	Directeur, Centre national de documentation sur les victimes, Secrétariat du Solliciteur général
Siberry, J.	Commission nationale des libérations conditionnelles, Directeur exécutif
Sim, Insp.	Chef, Section de planification et projets spéciaux, GRC
Simmonds, Commissaire R.H.	GRC
Skelly, Stephen	Premier sous-ministre adjoint, Contentieux, Justice
Skovitt, T.	Chef, Administration des programmes et projets, ministère de la Justice
Smith, G.	Centre national d'information sur la violence dans la famille, Santé et Bien-être social Canada
Snarr, Bill	Planification d'urgence Canada, Directeur exécutif
Stavridou, Helen	Secrétariat du Conseil du Trésor

Sterritt, Tom	Ministère de la Justice
Stewart, Ron	Solliciteur général (Enquêteur correctionnel)
Swystun, Sandra	Ministère des Finances
Tait, J.C.	Sous-ministre adjoint, Droit public, ministère de la Justice
Tetro, Paul	Conseiller juridique du Commissaire à l'information du Canada
Therrien, Jacques	Secrétariat du Conseil du Trésor
Thomas, Jennie	Adjoint exécutif du président, Commission canadienne des droits de la personne
Thompson, Richard	Avocat général, Contentieux
Tremblay, André	Directeur régional, Planification d'urgence Canada, Québec
Tuttle, A.C., Sdt princ.	GRC
Vail, H.	Conseiller, programme national, Centre de la consultation, Direction des programmes, ministère du Solliciteur général
Vallée, Michel	Directeur, Programmes, Direction des jeunes contrevenants, Direction des politiques, Solliciteur général
Van Berkel, Gerald	Avocat général, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
Vanneste, H.	Politique, planification et systèmes, Service correctionnel du Canada

Vechsler, Michael	Conseiller juridique, Commission internationale mixte
Venables, David	Directeur exécutif, Centre canadien de la statistique juridique
Vermette, Sdt	GRC, Division du Nouveau-Brunswick
Vorner-Kirby, Susan	Analyste principale, Politiques spatiales, Directeur du Secrétariat de l'Ocean Ranger, ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie
Willis, Bill	Directeur régional, Planification d'urgence Canada, Manitoba
Wilson, R.	Directeur général, Bureau de l'évaluation des programmes et vérification interne, ministère de la Justice
Wiseman, Karen	Direction des programmes, Secrétariat du Conseil du Trésor
Withers, Ramsay	Sous-ministre des Transports
Wood, J.	Conseiller régional int., région de l'Atlantique (Moncton), Centre de la consultation, Direction des programmes, ministère du Solliciteur général
Wylie, W.J.	Comm. adj., Direction de l'informatique, GRC
Zeman, Arnold	Directeur, Politique de la GRC, ministère du Solliciteur général
Zubrycki, Richard	Direction des politiques, MSG

PERSONNES CONSULTÉES - PROVINCIAL

Adamson, R.D.	Assistant Deputy Attorney General, Policy Planning, Attorney General (C.-B.)
Allaire, Jean	Direction des affaires législatives, ministère de la Justice, gouvernement du Québec
Anthony, E.D.	Assistant Deputy Minister, Ministry of Environment (C.-B.)
Bain, Jim	Department of the Auditor General (N.-É.)
Bastedo, Tom	Représentant du Ministre en matière d'aide juridique (Ontario)
Benning, James	ADM Justice Services, Government of Saskatchewan
Berezuk, Gerry	Executive Director, Department of Government Services (Manitoba)
Bock, John	ADM Corrections (Manitoba)
Booth, Brian	Chairman of Worker's Compensation Branch (Yukon)
Bourne, R.	A/Deputy Minister, Police Services (C.-B.)
Breithraupt, James R.	Président, Commission de réforme du droit de l'Ontario
Bremner, Albert	Deputy Director, Nova Scotia Legal Aid Commission
Brickey, Steve	Director, Research and Planning, Attorney General's Department (Manitoba)
Bussey, Eric	Chief, Safety Division, Department of Justice and Public Services, gouvernement des T.N.-O.

Byers, William	Deputy Minister of Justice of the Yukon
Cahoon, G.	Chef de police, Moncton (N.-B.)
Campbell, Archie	Sous-procureur général, Procureur général, Ontario
Carrier, M. Denis	Directeur de la recherche, Direction générale des affaires législatives, ministère de la Justice, gouvernement du Québec
Chaloner, Richard	Sous-ministre adjoint (droit criminel), Procureur général de l'Ontario
Clark, Bonnie	Coordinator for Young Offenders (Yukon)
Clark, Donna	Présidente, Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario
Close, Arthur	Chairman, Law Reform Commission (C.-B.)
Coady, E.J.	Deputy Chief, Royal Newfoundland Constabulary
Cole, Bob	Director of Community Corrections (Yukon)
Coles, Gordon	Deputy Attorney General (Nouvelle-Écosse)
Connor, Bill	Directeur de la police, ministère de la Justice (Nouveau-Brunswick)
Coo, Juge N. Douglas	Juge principal, cour de district de l'Ontario
Coté, Michael	Maître des rôles, directeur des services judiciaires, Montréal
Crane, James	Executive Director, Corrections, Attorney General, Halifax (Nouvelle-Écosse)

Cural, Nick	Director of Finance & Administration (Yukon)
Currie, Arthur	Deputy Minister Justice Deputy Attorney General of P.E.I.
Davis, J.	Corrections, Edmonton (Alberta)
de Weerdt, Juge Mark M.	Cour suprême des T.N.-O.
Diamant, Robert	Sous-ministre adjoint, Probation et détention (Québec)
Duggan, John	Chef des Services correctionnels (Ontario)
Eckert, Henry	Coordinator, Manitoba Emergency Measures Organizations (Manitoba)
Edgett, James	Chairman, B.C. Council of Human Rights
Edwards, Clifford	Chairman, Manitoba Law Reform Commission
Edwards, Robert	Assistant Deputy Minister, B.C. (Legal Services)
Egener, I.D.M.	Managing Director, Alberta Public Safety Services
Ellard, James L.	Coordinateur adjoint de Planification d'urgence (Ontario)
Elton, Tanner	Deputy Attorney General of Manitoba, Winnipeg (Manitoba)
Ewart, Doug	Directeur de l'élaboration des politiques, Procureur général (Ontario)
Ferguson, R.A.	Commissaire, Commission de police de l'Ontario
Freedman, Bob	Executive Director, Manitoba Legal Aid Commission

Gale, G.S.	Director, Criminal Department, Attorney General of Nova Scotia
Gaudet, Lynn	Program Director, Public Legal Education (Yukon)
Gaudet, Georgio	Sous-ministre des Services sociaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Gauthier, Maurice	Président, Commission québécoise des libérations conditionnelles
Germscheid, Darlene	Manitoba Human Rights Commission, Executive Director
Gilbert, Ken	Deputy Registrar, Vancouver
Gosselin, R.	Secrétaire de la PCQ, directeur, Administration, Bureau de la protection civile du Québec
Gregory, Gordon	Sous-ministre de la Justice, Sous-procureur général du Nouveau-Brunswick
Guy, John	Assistant Deputy Minister (Manitoba)
Harbottle, Eric	Deputy Minister, Dept. of Government Services (Manitoba)
Hewitt, Michael J.	Assistant Deputy Minister, Dept. of Justice & Public Services (T.N.-O.)
Heywood, B.	Director, EXPO '86
Hitchcock, Dave	Directeur, Services de police (N.-B.)
Holden, Bob	Directeur adjoint, Aide juridique de l'Ontario
Hughes, Hon. E.N.	Deputy Attorney General (Colombie-Britannique)
Humphrey, Juge David G.	Palais de justice, Toronto (Ontario)

Hurst, Jim	Greffier adjoint, Ottawa
Hyslop, Robert B.	Associate Deputy Attorney General, Dept. of Justice (Terre-Neuve)
Isaac, J.A.	Avocat général, bureau régional d'Edmonton (Alberta)
Jacoby, Daniel	Sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Québec
Jacques, Denis	Directeur, Recherche, développement et formation, Bureau de la protection civile du Québec
Johnstone, Paul	Director, Nova Scotia Human Rights Commission
Keenan, James	Deputy Minister, Correctional Services of British Columbia
Kent, Peter	Deputy Minister, Municipal and Community Affairs (Yukon)
Killup, G.	Principal, Justice Institute of B.C.
King, Robert	Deputy Sollicitor General (Alberta)
Konrad, J.	Chairman, B.C. Board of Parole
Lachapelle, Jacques	Président, Commission des droits de la personne (Québec)
Lafontaine, Yves	Président, Commission des services juridiques (Québec)
Lal, Stien	Deputy Minister of Justice and Public Services (T.N.-O.)
Lambert, Michel	Directeur général, Bureau de la protection civile du Québec
Langman, S.R.	Executive Director, Disaster Services Division, Alberta Public Safety Services

Leal, H. Allan	Vice-président, Commission de réforme du droit de l'Ontario
Lemaitre-Auger, Jacques	Secrétaire, Commission des services juridiques (Québec)
Lewis, David	Secrétaire du comité du Cabinet sur la législation, Gouvernement de l'Ontario
Lunney, R.	Chief, Edmonton Police Department
Lynch, Les	Head of Corrections (Î.-P.É.)
Marquis, Pierre	Sous-ministre intérimaire des Affaires municipales, Directeur intérimaire de l'Organisation des mesures d'urgence (N.-B.)
Marr, B.E.	Deputy Minister of Environment (C.-B.)
Maxwell, Wayne	Directeur, Services correctionnels communautaires, ministère de la Justice (Nouveau-Brunswick)
McCarron, T.	Directeur, Services financiers, Services correctionnels de l'Ontario
McCrank, N.	Assistant Deputy Att. Gen'l. (Criminal Division) (Alberta)
McDonald, Jim	Court Administrator, (Nouvelle-Écosse)
McDonald, Robert M.	Sous-ministre des Services correctionnels, Scarborough (Ontario)
McKay, Kenneth	Director, Public Prosecutions, (Saskatchewan)
McNutt, Marvin	Director, Department of Corrections (Terre-Neuve)
Mendelson, Michael	Deputy Minister of Community Services, Winnipeg (Manitoba)

Moore, Maria	Ministère du Procureur général (Ontario)
Morency, Lise	Secrétariat du Comité de législation, Conseil exécutif, gouvernement du Québec
Murray, Gordon	Executive Director, Nova Scotia Legal Aid Commission
Neale, R.E.	Director, Provincial Emergency Program (Colombie-Britannique)
Nethery, Dwane	Director of Corrections, Yukon
Noel, John	Senior Legislative Counsel, gouvernement de Terre-Neuve
Olson, Jack	Acting Executive Director, Legal Services Society of B.C.
Ozercovitch, M.	A/Deputy Minister, Social Services (Alberta)
Pahapill, J.	Programme industriel, Programmes des délinquants, ministère des Services correctionnels (Ontario)
Perras, Del	Deputy Attorney General of Alberta, Edmonton (Alberta)
Peterson, Margaret	Greffier (Saskatchewan)
Pike, G.	Deputy Minister, Social Services, St. John's (Terre-Neuve)
Poirier, L.	Chef, Patrouille routière du Nouveau-Brunswick
Petten, Newman	Director of Legal Aid, Newfoundland Legal Aid Commission
Phelps, J.	Directeur général régional, Prairies, SCC
Pike, Gilbert	Deputy Minister, Social Services of Newfoundland, St. John's (Terre-Neuve)

Poitras, Juge L.A.	Juge en chef adjoint du Québec, Montréal (Québec)
Porter, H.	Chairman, Nova Scotia Police Commission
Preece, S.	Directeur, Commission de police de l'Ontario, Services techniques
Reeves, K.J.W.	Coordinateur de Planification d'urgence, gouvernement de l'Ontario
Reid, I.	Sollicitor General (Alberta)
Rhodes, Frank	Assistant Deputy Minister, Finance, British Columbia Attorney General
Richards, J.R.S.	Deputy Minister Justice and Deputy Attorney General of Newfoundland
Rioux, Roch	Sous-ministre adjoint, Affaires législatives, Ministère de la Justice, gouvernement du Québec
Robinson, Bernard G.	Commissioner of Corrections (C.-B.)
Robinson, R.	Chief, Safety Division, Department of Justice & Public Services (T.N.-O.)
Roslak, Yarow	Director of Appeals, Research and Special Projects, Attorney General (Alberta)
Scammell, Bob	Sous-ministre adjoint, Justice (Nouveau-Brunswick)
Scrivener, Margaret	Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels (Ontario)
Sinclair, Donald	Ancien sous-secrétaire de la Justice, gouvernement de l'Ontario
Sinnott, Pat	Executive Director, Administration and Finance, Attorney General's Department (Manitoba)

Smart, Wes	Legal Services Branch (Yukon)
Smith, G.	Director, R. & S., Nova Scotia Police Commission
Smith, Joan	Bureau du leader du gouvernement à la Chambre, gouvernement de l'Ontario
Sormagny, Louis	Direction des affaires législatives, ministère de la Justice, gouvernement du Québec
Stephens, Edith	Divorce Clerk (Calgary)
Stitch, J.O.	Directeur adjoint, Organisation des mesures d'urgence - Nouveau-Brunswick
Stone, Arthur	Premier conseiller législatif, Assemblée législative, gouvernement de l'Ontario
Stratton, Jim	Commission ontarienne des droits de la personne
Stuart, Juge Barry	Whitehorse (Yukon)
Takach, J.D.	Solliciteur général adjoint, Toronto (Ontario)
Taylor, James	Deputy Minister of Justice (Saskatchewan)
Thiffault, André	Vice-président, Commission québécoise des libérations conditionnelles
Thistle, James	Clerk of the Executive Council, gouvernement de Terre-Neuve
Thompson, Terry	Executive Director, Corrections (Saskatchewan)
Thomson, Jo	Director of Policy & Planning, Ministry of Justice (Yukon)

Tremblay, Richard	Directeur de la formation, ministère de la Justice, gouvernement du Québec
Turmel, Jean	Coordonnateur au secteur de la jeunesse (Québec)
Verdon, M. Pierre	Sous-ministre adjoint, Direction générale de la sécurité publique, ministère de la Justice, gouvernement du Québec
Vigod, Zena	Directrice, Recherche et planification (Nouveau-Brunswick)
Waddell, Anne	Bureau du gouvernement de l'Ontario, Ottawa
Waterbury, David	President, Canadian Association of Crime Compensation Board (Nouvelle-Écosse)
Waters, Kathleen	Coordinator, Research & Planning Department of the Attorney General of Nova Scotia
Watson, Don	Chef du contrôle des armes à feu de la province, Sûreté de l'Ontario
Williamson, Bill	Director of Court Services (Yukon)
Wolsey, R.G.	Executive Director, Dangerous Goods Control Division, Alberta Public Safety Services
Wright, John	Chairman, Public Legal Education (Yukon)
Yacower, Hal	Director of Policy and Support Services, Criminal Justice Branch, Ministry of the Attorney General (Colombie-Britannique)

PERSONNES CONSULTÉES - SECTEUR PRIVÉ

Arthurs, Harry	Président, Université York, North York (Ontario)
Aspinal, Phillip	Associé régional (Québec), Coopers & Lybrand, Montréal (Québec)
Baker, David	Avocat, Advocacy Research Canadian Handicapped
Bayly, John	Avocat, Yellowknife (T.N.-O.)
Bernier, Prof. Yvon	Doyen de la Faculté de droit, Université Laval (Québec)
Bishop, Donald	Avocat, Edmonton (Alberta)
Blondie, Willie	Directeur exécutif, John Howard Society (Colombie-Britannique)
Bonner, Kevin	Directeur exécutif, John Howard Society (Nouveau-Brunswick)
Boros, George	Directeur, Ressources et développement professionnel, Association du Barreau canadien, Ottawa
Bortrache, William	Directeur exécutif, John Howard Society (Nouveau-Brunswick)
Boudreau, Rolland	Vice-président, Canadien National
Bowles, R.	Armée du salut, Regina (Sask.)
Boyer, Donald J.	Avocat, Edmonton (Alberta)
Cable, Jack	Avocat, Whitehorse (Yukon)
Cacchione, Felix A.	Avocat, Halifax (N.-É.)
Callahan, M. le juge	Cour suprême
Camp, J.J.	Avocat, Vancouver (C.-B.)

Carlson, Terry	Directeur exécutif, John Howard Society, Howard House, St. John's (Terre-Neuve)
Carver, Horace	Avocat, Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
Cheffins, Ronald	Professeur, Faculté de droit, Université de Victoria
Chevrette, François	Doyen de la Faculté de droit, Université de Montréal
Christie, Prof. Innis	Doyen de la Faculté de droit, Université de Dalhousie, Halifax
Chumir, S.M.	Membre, Association du Barreau canadien
Cohen, Prof. Maxwell	Ottawa (Ontario)
Cole, David P.	Avocat, Toronto (Ontario)
Cooper, Austin	Criminaliste, Toronto (Ontario)
Coté-Harper, Giselle	Professeur, Université Laval, Québec (Québec)
Cotler, Prof. Irwin	Professeur, Faculté de droit, Université McGill
Cox, William	Avocat, Halifax (Nouvelle-Écosse)
Crane, Brian	Avocat, Ottawa (Ontario)
Crozier, Douglas	Avocat, Toronto (Ontario)
Day, David	St. John's (Terre-Neuve)
Dick, Randal	Société du barreau du Haut-Canada
Diguer, Robert	Directeur exécutif, Association du Barreau canadien
Dore, Prof. Karl	Doyen de la Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick

Drouillard, Lou	Directeur, St. Leonard's Association, Hamilton (Ontario)
Dubin, Hon. C.L.	Cour suprême de l'Ontario, Toronto
Dussault, René	Professeur, École nationale d'administration publique, Université du Québec
Dyer, Louis	Directeur exécutif, Conseil canadien de la documentation juridique
Fournier, Joel	Avocat, Yellowknife (T.N.-O.)
Fowke, Donald V.	Directeur, William M. Mercer Limited, Toronto (Ontario)
Friesen, J.	Prison and Jails Committee, Society of Friends, Toronto (Ontario)
Genest, Pierre	Société du barreau du Haut-Canada
Grace, Jim	CCH Canadienne Limitée, Don Mills (Ontario)
Harley, David	Avocat, Toronto (Ontario)
Hentcleff, Yude	Avocat du secteur privé, Winnipeg
Herman, Stan	Human Rights Foundation (Ontario)
Hogarth, John	Professeur, Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
Howard, J.	Blakes and Cassels and Associates
Hughes, Margaret	Doyenne, Faculté de droit, Université de Calgary
Jack, W.R.	Avocat (C.-B.)
Jackson, Harold	Avocat, Halifax (Nouvelle-Écosse)
Janisch, Hudson	Professeur, Faculté de droit, Université de Toronto

Jaurs, Hon. William	Avocat, Ottawa
John Howard Society of B.C.	Directeur exécutif provincial et directeurs exécutifs des sections
Johnson, F. William	Avocat, Regina (Saskatchewan)
Johnston, Prof. David	Principal et vice-chancelier, Université McGill
Jones, Frank	Doyen, Faculté de droit, Université de l'Alberta
Kaill, R.	Directeur, Atlantic Institute of Criminology, Université de Dalhousie
Koskie, Ray	Koskie-Minskie and Associates
Legg, L.	Société du barreau du Haut-Canada
Levin-Crown, Leonard	Avocat de pratique privée, Ottawa
Lynch, Jennifer	Avocate en droit de la famille, Ottawa
MacDonald, Roderick	Doyen de la Faculté de droit, Université McGill
MacDonald, Ron	Professeur, Dalhousie Law School
Macdonald, Ruth	Directrice du développement, Canadian Institute for Advanced Research, Toronto (Ontario)
MacFarlane, G.	Directeur exécutif, John Howard Society (Ontario)
Majeskey, W.	Fédération du travail de l'Ontario
Mallory, James	Professeur, Département de science politique, Université McGill
McCamus, John	Doyen, Osgoode Hall Law School, Université York
McDonald, Eleanor	Gestionnaire de cas, Elizabeth Fry Society, Toronto

McDonald, Greg	Adjoint spécial du président, Université Simon Fraser
McLaughlin, Wade	Professeur, Université de Dalhousie
Ménard, Serge	Avocat, vice-président du Barreau du Québec
Morphy, Lorne	Tory, Tory, DesLaurier and Binnington, Toronto (Ontario)
Mustard, Fraser	Président, Canadian Institute for Advanced Research, Toronto (Ontario)
Nelson, Barbara	Avocate, Vancouver (C.-B.)
Normandeau, André	Directeur, Centre international de criminologie, Université de Montréal
Paisley, V.S.	Membre de l'Association du Barreau canadien
Perrier, David	Professeur de sociologie, Université St. Mary's
Prevault, Francis	Président, Westbrooke Management Centre Ltd., Vancouver (Colombie-Britannique)
Prichard, J. Robert S.	Faculté de droit, Université de Toronto
Richard, Donald S.	Président, La Fondation canadienne Donner
Russell, Peter H.	Professeur, Département de science politique, Université de Toronto
Ratushny, Ed	Professeur, Doyen de la Faculté de droit, Université d'Ottawa
Ryan, Edward	Contentieux, Imperial Oil
Sadinsky, Stanley	Professeur, Université Queens

Schmeiser, Douglas	Faculté de droit, Université de la Saskatchewan
Sinclair, Donald	Ancien secrétaire provincial de la Justice, gouvernement de l'Ontario
Stairs, Denis	Professeur, Université de Dalhousie
Stanley, Guy	Associé directeur général, John Doherty & Co. Inc., Ottawa
Stenning, P.	Professeur, Centre for Criminology, Toronto (Ontario)
Stoltz, Doug	Professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa
Stuart, Barry	Whitehorse (Yukon)
Tassé, Roger	Avocat (ancien sous-ministre de la Justice), Ottawa (Ontario)
Tessier, Pierre	Avocat, Montréal (Québec)
Tweedy, Gordon	Avocat, Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
Vail, Ron	Avocat, Whitehorse (Yukon)
Van Loon, Richard	Faculté d'administration, Université d'Ottawa
Veitch, Edward	Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick
Vertes, John	Avocat, Yellowknife (T.N.-O.)
Vickers, David	Avocat, Victoria (C.-B.)
Vogel, Richard	Avocat, Vancouver (Colombie-Britannique)
Wells, Robert	Président, Association du Barreau canadien
Yarosky, Harvey	Avocat, Montréal (Québec)